



REPUBBLICA ITALIANA

Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per la Puglia



| | |
|--------------|--------------------------------|
| Presidente | Agostino Chiappiniello |
| Consigliere | Luca Fazio |
| Consigliere | Stefania Petrucci |
| Referendario | Rossana De Corato |
| Referendario | Cosmo Sciancalepore (Relatore) |
| Referendario | Carmelina Adesso |

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

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

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

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

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n.18/SEZAUT/2013/INPR con la quale sono state approvate le linee guida cui devono attenersi gli Organi di revisione degli enti locali nella predisposizione della relazione sul rendiconto 2012;

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

VISTA la legge n.213 del 7 dicembre 2012;

VISTA l'ordinanza n.11/2015 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna adunanza pubblica;

UDITO il Magistrato Relatore Dott. Cosmo Sciancalepore;

PRESENTI, per il Comune di Arnesano (LE), il Sindaco Dott. Giovanni Madaro, l'Assessore al bilancio Giuseppe Spedicato, il Consigliere comunale Andrea Russo e il Revisore D.ssa Maria

Grazia Benassi;

FATTO

A seguito dell'esame della relazione dell'Organo di revisione del Comune di Arnesano (LE), prevista dall'art.1, co.166, della legge n.266/2005 e relativa al rendiconto 2012, il Magistrato istruttore ha richiesto, con nota prot. n.4537 dell'1 dicembre 2014, indirizzata al Sindaco e all'Organo di revisione, vari dati ed informazioni. Il Sindaco e l'Organo di revisione hanno dato riscontro alla suddetta richiesta con nota pervenuta a questa Sezione il 23 dicembre 2014 (prot. n.4763). L'Organo di revisione, successivamente, ha modificato la menzionata relazione al fine di correggere alcune incongruenze tra dati Siquel e dati Sirtel rilevate in sede istruttoria. La versione corretta è pervenuta il 29 dicembre 2014, prot. n.4795. Lo stesso Organo di revisione, con nota pervenuta lo stesso 29 dicembre 2014, prot. n.4797, ha fornito ulteriori precisazioni in ordine ad alcuni dati trasmessi.

Esaminata la documentazione, in data 13 febbraio 2015, il Magistrato istruttore rilevava che non risultavano superate le seguenti criticità: tardiva approvazione del rendiconto dell'esercizio 2012; superamento del parametro di deficitarietà strutturale n.4 (eccessiva presenza di residui passivi del Titolo I); risultato negativo della gestione di competenza 2012 (euro -259.798,24); mancata costituzione del fondo svalutazione crediti previsto dall'art.6, co.17, del D.L. n.95/2012; ampio e costante ricorso ad anticipazioni di tesoreria; presenza di ingenti residui attivi vetusti (specie di parte capitale) con conseguente dubbia attendibilità del risultato di amministrazione dichiarato; errata allocazione di alcune voci tra i servizi conto terzi; mancata adozione delle misure organizzative previste dalla legge per la tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni (art.9 del D.L. n.78/2009), con tempi medi di pagamento superiori ai limiti di legge.

Il Presidente di Sezione procedeva, con ordinanza n.11/2015, a convocare il Comune di Arnesano (LE) per l'odierna adunanza pubblica e a disporre la trasmissione all'ente delle osservazioni del Magistrato istruttore, relative alle citate criticità rilevate in sede istruttoria. Con la medesima ordinanza presidenziale veniva stabilito il termine del 27 febbraio 2015, ore 12.00, per l'invio, da parte dell'ente convocato, di eventuali memorie illustrative o di ulteriore documentazione. Copia dell'ordinanza n.11/2015 e delle osservazioni del Magistrato istruttore sono state inviate al Comune di Arnesano (LE) il giorno 20 febbraio 2015, prot. n.688. *ll*

Dopo la convocazione per l'odierna adunanza pubblica, con nota pervenuta alla Sezione il 27 febbraio 2015, prot. n.792, il Comune di Arnesano ha inviato una memoria illustrativa in ordine ai vari rilievi segnalati. La documentazione presentata dal Comune, come riportato dopo nella parte Diritto, ha consentito di chiarire alcuni aspetti e di superare solo una parte dei rilievi mossi in sede istruttoria. *es*



DIRITTO

Quadro normativo.

Prima di procedere all'esame del rendiconto 2012 del Comune di Arnesano (LE) appare opportuno delineare, almeno brevemente, il quadro normativo vigente in materia.

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

L'art.148-bis del D.Lgs. n.267/2000 (inserito dall'art.3 del D.L. 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, co.2, del D.Lgs. n.149/2011 stabilisce che, qualora dalle pronunce delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti emergano comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario e lo stesso ente non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte, le necessarie misure correttive, la competente Sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. In tal caso, ove sia accertato, entro 30 giorni dalla predetta trasmissione, da parte della competente Sezione regionale della Corte dei conti, il perdurare dell'inadempimento da parte dell'ente locale delle citate misure correttive e la sussistenza delle condizioni di cui all'art.244 del D.Lgs. n.267/2000, il Prefetto assegna al Consiglio, con lettera notificata ai singoli Consiglieri, un termine non superiore a 20 giorni per la deliberazione del dissesto. Decorso infruttuosamente il termine di cui al precedente periodo, il Prefetto nomina un



commissario per la deliberazione dello stato di dissesto e dà corso alla procedura per lo scioglimento del Consiglio dell'ente ai sensi dell'art.141 del D.Lgs. n.267/2000.

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

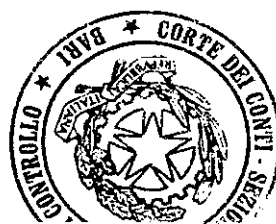
Considerato che, anche dopo l'entrata in vigore della citata normativa, risulta tuttora in vigore l'art.7, co.7, della legge n.131/2003, qualora le irregolarità esaminate non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della deliberazione prevista dall'art.148-*bis* del D.Lgs. n.267/2000 o l'avvio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

L'istruttoria condotta in relazione al rendiconto 2012 del Comune di Arnesano (LE), come di seguito riportato, ha evidenziato la presenza di alcune criticità rilevanti ai sensi dell'art.148-*bis* del D.Lgs. n.267/2000.

* * * * *

1. Tardiva approvazione del rendiconto 2012.

Il rendiconto 2012 è stato approvato dal Comune di Arnesano il 21 maggio 2013 (deliberazione C.C. n.15/2013), oltre il termine previsto dagli articoli 151 e 227 del D.Lgs. n.267/2000 (30 aprile 2013). L'ente ha giustificato, in sede istruttoria, il lieve ritardo con la fine dell'incarico del precedente Organo di revisione e la nomina del nuovo Organo di revisione avvenuta in data 16 aprile 2013. In occasione della odierna adunanza, l'ente ha precisato che la sostituzione dell'Organo di revisione è avvenuta, non a seguito della scadenza naturale del mandato (circostanza prevedibile con sufficiente anticipo), ma per dimissioni dello stesso Organo, asseritamente non prevedibili, datate il 22 marzo 2013. Ciò giustifica in parte, almeno sul piano sostanziale, il lieve ritardo verificatosi, anche in considerazione dei tempi tecnici e della scansione cronologica degli adempimenti previsti nella procedura di approvazione del rendiconto.



Si segnala che la tardiva approvazione del rendiconto si era, comunque, manifestata già in precedenza (es. il rendiconto 2010 risulta approvato il 30 settembre 2011, il rendiconto 2011 risulta approvato il 2 agosto 2012), mentre il rendiconto dell'esercizio 2013, successivo a quello in esame, è stato approvato dal Comune il 22 maggio 2014, in lieve ritardo rispetto al termine *ordinario* del 30 aprile 2014 previsto dalla legge (derogabile, per il solo rendiconto 2013, secondo quanto stabilito dall'art.7, co.1, del D.L. n.16/2014 e dall'art.1, co.3, del D.M. del 24 giugno 2014).

L'ente non ha confermato espressamente, neanche nel corso della odierna adunanza pubblica, il rispetto del termine stabilito (11 ottobre 2013) per la trasmissione del certificato del rendiconto 2012 (art.161 del D.Lgs. n.267/2000 e art.1 del D.M. del 29 luglio 2013).

* * * * *

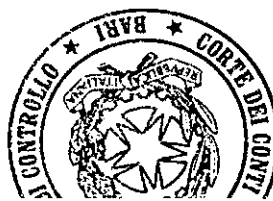
2. Superamento del parametro di deficitarietà strutturale n.4.

L'art.242 del D.Lgs. n.267/2000 stabilisce che sono da considerarsi in condizioni strutturalmente deficitarie gli enti locali che presentano gravi ed incontrovertibili condizioni di squilibrio, rilevabili da una apposita tabella, allegata al rendiconto, contenente parametri obiettivi dei quali almeno la metà presentino valori deficitari. Agli enti che precipitano in uno stato di deficitarietà strutturale si applicano le misure previste dall'art.243 del D.Lgs. n.267/2000. I parametri obiettivi rilevanti per l'esercizio 2012 sono stati fissati con D.M. 18 febbraio 2013. Per i Comuni sono fissati n.10 parametri. Per tali enti, quindi, lo stato di deficitarietà strutturale si materializzerebbe con il superamento di n.5 parametri.

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

Nell'esercizio 2012 risulta superato il parametro di deficitarietà strutturale n.4 (eccessiva presenza di residui passivi del Titolo I). In sostanza, nel rendiconto 2012, il Comune di Arnesano presenta una eccessiva quantità di somme di parte corrente impegnate e non pagate a fine esercizio (art.190 del D.Lgs. n.267/2000). I residui passivi del Titolo I, infatti, nel rendiconto 2012, ammontano a euro 982.041,68, somma molto elevata anche in considerazione delle modeste dimensioni demografiche dell'ente (3.981 abitanti).

L'amministrazione ha comunicato che il parametro di deficitarietà strutturale n.4 è stato superato nonostante siano stati sottoposti *"ad attenta disamina"* tutti i residui degli anni 2012 e precedenti che sono stati, tuttavia, conservati perché *"gli uffici competenti hanno segnalato la necessità del loro mantenimento"*. E' stata segnalata dal Comune (senza relativa quantificazione) la presenza, tra tali residui passivi, di impegni di spesa per i quali *"non si è perfezionato il requisito giuridico del pagamento"*. Quest'ultima affermazione non giustifica



comunque la criticità evidenziata visto che il parametro di deficitarietà comprende anche la descritta tipologia di residui.

Non è stato fatto alcun cenno alla avvenuta adozione di concrete misure correttive atte a correggere tale criticità. L'assenza di idonee misure correttive trova conferma nella circostanza che il medesimo parametro risulta superato anche nell'esercizio 2013, peraltro in misura maggiore rispetto a quanto accaduto nell'esercizio 2012 (la percentuale prevista dal D.M. 18 febbraio 2013 è passata dal 40,94% al 44,20%), principalmente in virtù dell'aumento dei già eccessivi residui passivi del Titolo I (da euro 982.041,68 a euro 1.049.228,33).

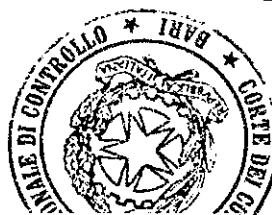
La menzionata criticità, non estranea ad una certa lentezza nei pagamenti, non risulta pertanto superata e appare ancora più grave in considerazione del rispetto del corrispondente parametro di deficitarietà negli ultimi esercizi precedenti. Nei tempi assegnati dalla presente deliberazione, quindi, il Comune dovrà adottare e comunicare a questa Sezione le misure correttive poste in essere e i risultati conseguiti.

* * * * *

3. Gestione di competenza.

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

L'esistenza di un risultato negativo della gestione di competenza si pone in contrasto anche con quanto richiesto dall'art.162, co.6, del D.Lgs. n.267/2000 secondo il quale, tra l'altro, *"il bilancio di previsione è deliberato in pareggio finanziario complessivo"*. Il necessario pareggio finanziario del bilancio di previsione deve scaturire da una rigorosa ed attendibile valutazione di tutti i flussi di entrata e di spesa previsti. Considerato, inoltre, che il rispetto di tale norma va assicurato, oltre che in sede di predisposizione e approvazione del bilancio di previsione, anche durante la gestione e in occasione delle eventuali variazioni di bilancio, un risultato negativo della gestione di competenza dimostra anche l'assenza o l'insufficienza, nel corso della gestione, dei necessari provvedimenti di salvaguardia degli equilibri di bilancio (art.193 del D.Lgs. n.267/2000). La normativa richiamata è, infatti, evidentemente, rivolta ad evitare che l'ente impegni, nel corso dell'esercizio, spese di importo maggiore rispetto alle



entrate accertate.

Con riferimento alla gestione di competenza 2012, per il Comune di Arnesano risulta un saldo fortemente negativo (euro -259.798,24), con una differenza negativa sia di parte corrente (euro -29.586,56), che di parte capitale (euro -230.211,68). Per il ripiano, l'ente ha dovuto applicare nel corso dell'esercizio 2012, come specificato nella nota pervenuta il 27 febbraio 2015, l'avanzo di amministrazione 2011 (l'avanzo di amministrazione nel 2012 risulta, infatti, drasticamente ridotto), peraltro di dubbia attendibilità a causa della presenza di ingenti residui attivi vetusti di incerta esigibilità o sussistenza. L'ente ha utilizzato per il ripiano, in conformità a quanto consentito eccezionalmente e temporaneamente dalla legge (art.2, co.8, legge n.244/2007), con riferimento alle spese correnti, entrate derivanti dal rilascio di permessi di costruire.

Sono state destinate a spese correnti quasi interamente di carattere ordinario anche entrate non ripetitive quali il 100% delle entrate accertate per recupero della evasione tributaria (euro 171.538,00) e per sanzioni da violazione del codice della strada (euro 9.465,63). Ciò presenta dei profili di rischio trattandosi di entrate non interamente rimosse. L'ente ha ammesso (nota pervenuta il 23 dicembre 2014, punto n.4) che l'ultima somma indicata è stata destinata *"per il 100% alle finalità previste dalla legge, stante l'esigenza di reperire risorse necessarie alla copertura di spese correnti"*.

Anche se il Comune di Arnesano ha fatto fronte all'ampio disavanzo di competenza 2012 (euro -259.798,24) con gli strumenti consentiti dalla legge, la situazione descritta denota uno stato di forte sofferenza che può rendere la condizione finanziaria dell'ente molto critica nel prossimo futuro. In sostanza, il Comune ha provvisoriamente tamponato una situazione che rimane comunque di forte criticità, senza la necessaria adozione di adeguate misure correttive di carattere strutturale. L'utilizzo per la copertura delle spese correnti di una parte consistente delle entrate derivanti dai permessi di costruire (entrate che peraltro non risultano interamente rimosse) riduce inevitabilmente la capacità dell'ente di procedere a spese per investimenti. Quanto rilevato, quindi, pur conforme alla vigente normativa, risulta difforme da una sana gestione e rende necessaria l'adozione tempestiva di adeguate misure correttive. E' sufficiente, inoltre, all'uopo, ribadire l'avvenuto ripiano del disavanzo di competenza 2012 con un risultato di amministrazione di dubbia attendibilità per la presenza di ingenti residui attivi vetusti di incerta esigibilità o sussistenza e, ancora, la destinazione a spese correnti quasi interamente di carattere ordinario di entrate non ripetitive. Il finanziamento di spese ordinarie attraverso entrate di natura straordinaria (peraltro non interamente rimosse) espone evidentemente l'ente a gravi rischi di squilibri di bilancio. Significativa in tal senso è anche la drastica progressiva diminuzione del risultato di amministrazione (euro 371.910,63 nel 2011, euro 36.267,08 nel 2012, euro 2.623,92 nel 2013).

Una corrispondente criticità, in termini quantitativi ancora più gravi, è riscontrabile in relazione ai flussi di cassa. E' stata infatti rilevata una differenza di parte corrente fortemente



negativa (euro -575.912,74), riconducibile sia alla gestione di competenza (euro -271.553,81), che alla gestione residui (euro -304.358,93). L'ente ha tentato di giustificare tale grave squilibrio di cassa con l'esigenza di rimborsare l'anticipazione di tesoreria (giustificazione che comunque denota problemi di cassa) e con l'attività di riaccertamento dei residui (che non ha condotto alla riduzione dei residui passivi di parte corrente). Non risulta in merito pertinente il richiamo all'art.9, co.1, della legge n.243/2012, peraltro non applicabile all'esercizio finanziario in esame. La criticità esposta deriva, invece, fondamentalmente, dalla lenta e insufficiente attività di riscossione. In merito, il Comune di Arnesano non ha indicato le concrete misure correttive adottate. In effetti, nell'esercizio 2013 (dato Siquel), nonostante il permanere di una eccessiva quantità di residui passivi di parte corrente (il relativo parametro di deficitarietà strutturale n.4 è stato infatti nuovamente superato), la situazione è ulteriormente peggiorata, visto che i flussi di cassa di parte corrente sono stati negativi addirittura per euro -1.268.638,55 (quasi interamente per pagamenti di spese correnti in conto competenza derivanti dalle anticipazioni di tesoreria).

* * * * *

4. Fondo di svalutazione crediti e risultato di amministrazione.

L'art.6, co.17, del D.L. n.95/2012, per l'esercizio 2012, stabiliva per gli enti locali l'obbligo di iscrivere nel bilancio di previsione un fondo di svalutazione crediti di importo non inferiore al 25% dei residui attivi dei Titoli I e III aventi anzianità superiore a 5 anni. Previo parere motivato dell'Organo di revisione, potevano essere esclusi dalla base di calcolo i residui attivi per i quali era stata analiticamente certificata dai competenti responsabili di servizio la perdurante sussistenza delle ragioni di credito e l'elevato tasso di riscuotibilità.

Il fondo di svalutazione crediti, prima delle recenti modifiche introdotte dalla normativa sulla armonizzazione contabile, era un istituto giuridico sostanzialmente volto ad impedire agli enti locali l'effettuazione di spese finanziate con residui attivi che, per la loro anzianità, risultano di dubbia esigibilità. Più precisamente, si trattava di una posta passiva avente la funzione di compensare eventuali minori entrate derivanti da crediti insussistenti o inesigibili al fine di preservare l'ente da possibili squilibri. Lo stanziamento, presente in bilancio, destinato al fondo di svalutazione crediti non poteva essere impegnato ed era destinato a confluire nell'avanzo di amministrazione quale fondo vincolato ai sensi dell'art.187, co.1, del D.Lgs. n.267/2000 (circolare R.G.S. n.5 del 7 febbraio 2013 e principio contabile n.1.53). Proprio per tale ragione, se l'avanzo di amministrazione accertato con il rendiconto non risultava sufficientemente capiente (in quanto di importo inferiore) per garantire il suddetto vincolo, per la differenza, si configurava un disavanzo di amministrazione da ripianare secondo le regole stabilite dall'art.188 del D.Lgs. n.267/2000. In altre parole, se l'importo dei fondi vincolati (tra i quali figura il fondo svalutazione crediti) risultava superiore all'importo del risultato di amministrazione (come effettivamente accade nel caso in esame), si concretizzava un disavanzo di amministrazione. I vincoli di destinazione delle risorse confluite nel risultato di



amministrazione permangono, infatti, anche se quest'ultimo non è sufficientemente capiente o se è negativo. In questi casi l'ente deve provvedere a reperire le risorse necessarie per finanziare tutte le spese derivanti da entrate vincolate refluite nel risultato di amministrazione (principio contabile n.3.59).

In base al questionario esaminato, per l'esercizio 2012, non risulta costituito dal Comune di Arnesano il fondo di svalutazione crediti previsto dall'art.6, co.17, del D.L. n.95/2012 (punti 1.5.1 e 1.9.4). Non risulta apposto, quindi, alcun vincolo corrispondente sul peraltro modesto risultato di amministrazione dichiarato (euro 36.267,08, di cui euro 27.465,82 vincolati per spese in conto capitale e euro 8.801,26 non vincolati). L'importo del fondo svalutazione crediti, in considerazione dell'importo dei residui attivi vetusti dei Titoli I e III, secondo le regole allora previste dall'art.6, co.17, del D.L. n.95/2012, doveva essere pari ad euro 31.276,89, importo ben superiore alla residua quota non vincolata (euro 8.801,26) del risultato di amministrazione. Si rammenta che il fondo non vincolato va espresso in valore negativo se, come nel caso in esame, il risultato di amministrazione (euro 36.267,08) è di importo inferiore alla somma dei fondi vincolati (per spese in conto capitale, per fondo svalutazione crediti, ecc.). In questo caso il valore negativo evidenzia la quota di disavanzo applicata o da applicare obbligatoriamente al bilancio di previsione.

Il Comune ha affermato (punto n.5 della risposta pervenuta il 23 dicembre 2014) che, nel corso del 2012, in sede di assestamento, *"viene in realtà costituito un fondo di svalutazione crediti pari ad 79.594,56 euro con l'applicazione di parte dell'avanzo 2011"*. Non sono stati tuttavia adeguatamente chiariti, né nel corso dell'istruttoria, né nel corso della odierna adunanza pubblica, le modalità di quantificazione del fondo svalutazione crediti che sarebbe stato costituito e la relativa allocazione nel bilancio. Non è stato adeguatamente specificato se e quali misure sono state poste in essere per la presenza di fondi vincolati di importo superiore al risultato di amministrazione.

Anche nel successivo rendiconto 2013 il fondo svalutazione crediti non risulta costituito. Tale aspetto sarà tuttavia approfondito nell'ambito del prossimo controllo di tale rendiconto. Questa Sezione, con deliberazione n.66/PRSP/2014, relativa al rendiconto 2011, aveva già valutato negativamente *"l'assenza - nel risultato di amministrazione 2011 - di un fondo svalutazione crediti destinato a compensare gli squilibri derivanti dall'eventuale cancellazione dei residui inesigibili"*. Fermo restando che, per l'esercizio 2012, non risulta rispettata la normativa in materia di fondo svalutazione crediti, in termini sostanziali, la relativa problematica esposta risulta comunque, successivamente, provvisoriamente superata in virtù della assenza, in base ai più recenti dati disponibili, di residui attivi dei Titoli I e III risalenti ad esercizi precedenti al 2009.

Resta molto dubbia, indipendentemente dalla questione dei fondi vincolati, l'attendibilità del pur esiguo risultato di amministrazione accertato dall'ente con il rendiconto 2012 (euro 36.267,08), a causa della presenza di ingenti residui attivi di anzianità superiore a 5 anni.



Significativa, in tal senso, è la prevalenza dei residui attivi vetusti di parte capitale sui residui passivi corrispondenti. Risulta del tutto anomala, in particolare, la presenza di residui attivi vetusti di parte capitale di ingente importo (euro 362.789,20). L'ente ha comunicato che trattasi prevalentemente di residui attivi relativi addirittura al POR Puglia 2000/2006 (risulta, in particolare, nell'ultimo rendiconto approvato, un residuo attivo risalente al 2005 di euro 136.360,16 per lavori di completamento della fognatura pluviale) ma non ha dimostrato la sussistenza, verosimilmente poco probabile, degli elementi necessari per il relativo mantenimento in bilancio. L'assenza dei presupposti per il mantenimento in bilancio di tali residui attivi altererebbe sensibilmente le risultanze di bilancio e genererebbe un ampio disavanzo di amministrazione, non dipendente dalla armonizzazione contabile di recente introduzione, molto difficile da ripianare. Sono presenti, altresì, vari residui attivi di diverso importo derivanti da mutui passivi risalenti agli anni 1998, 2002 e 2003. Il Consiglio comunale è chiamato ad una adeguata verifica di tali aspetti in occasione della imminente approvazione del rendiconto 2014.

* * * * *

5. Situazione di cassa e tempi di pagamento.

L'esame della situazione di cassa costituisce certamente lo strumento più attendibile ed immediato per accertare il reale stato di salute delle finanze di un ente. In via esemplificativa, il costante ricorso alla anticipazione di tesoreria (art.222 D.Lgs. n.267/2000), la non completa restituzione al termine dell'esercizio finanziario della anticipazione di tesoreria ricevuta oppure l'incapacità di fare fronte ai debiti certi, liquidi ed esigibili nei tempi e con le modalità stabilite dalla legge costituiscono, anche singolarmente, elementi attestanti serie difficoltà e l'inattendibilità del conto del bilancio e, inoltre, indici sintomatici di uno stato di dissesto finanziario.

L'anticipazione di tesoreria è una forma di finanziamento a breve termine concessa all'ente dal tesoriere. Si tratta di uno strumento, sottoposto a rigidi limiti quantitativi e procedurali, finalizzato a fronteggiare momentanee ed improrogabili esigenze di cassa derivanti dallo sfasamento cronologico che può verificarsi tra pagamenti e riscossioni. L'anticipazione di tesoreria è una fattispecie di carattere eccezionale e non costituisce una forma di indebitamento. Tuttavia, se un ente ricorre a tale strumento in modo costante, l'anticipazione di tesoreria muta sostanzialmente la propria natura divenendo, di fatto, una forma di vero e proprio indebitamento. La Corte costituzionale (sentenza n.188/2014), infatti, ha avuto recentemente occasione di precisare che la causa di finanziamento dell'anticipazione, causa giuridica nella quale si combinano la funzione di finanziamento con quella di razionalizzazione dello sfasamento temporale tra flussi di spesa e di entrata attraverso un rapporto di finanziamento a breve termine tra ente pubblico e tesoriere, è stata ritenuta compatibile con il divieto di indebitamento per spese diverse dagli investimenti stabilito dall'art.119, co.6, della Costituzione nei casi in cui l'anticipazione sia di breve durata, ^{sia}



rapportata a limiti ben precisi e non costituisca surrettiziamente un mezzo di copertura alternativo della spesa, principi trasposti, tra l'altro, nell'art.3, co.17, della legge 350/2003. La finalità dell'anticipazione, consistente nel porre rimedio ad eccessi diacronici tra i flussi di entrata e di spesa, trova quindi il proprio limite nel preciso riferimento a tali situazioni, al fine di evitare che si sconfini nella arbitraria utilizzazione di un mezzo di copertura della spesa alternativo e non consentito dall'ordinamento.

L'impiego costante di tale strumento, peraltro, oltre a rappresentare un comportamento evidentemente difforme dalla sana gestione finanziaria, dimostra l'esistenza di squilibri finanziari gravi (generalmente derivanti dalla presenza di residui attivi insussistenti o inesigibili) che può configurare o condurre rapidamente allo stato di dissesto finanziario il quale, si ribadisce, si materializza anche nella ipotesi in cui l'ente non è in grado di fare fronte *validamente*, vale a dire nei tempi e con le modalità stabilite dalla legge, ai crediti certi, liquidi ed esigibili di terzi. Il ricorso sistematico ad anticipazioni di tesoreria costituisce un indice sintomatico di uno stato di dissesto (Corte dei conti, deliberazioni n.7/AUT/2011 e n.2/AUT/2012). Il ripetuto utilizzo della anticipazione di tesoreria costituisce una situazione di squilibrio finanziario rilevante per l'attivazione delle procedure di verifica previste dall'art.148 del D.Lgs. n.267/2000. L'anticipazione di tesoreria comporta normalmente oneri a carico dell'ente per il pagamento di interessi passivi che possono configurare danno erariale.

Il Comune di Arnesano (LE), nell'esercizio 2012, come costantemente accaduto negli ultimi esercizi precedenti e successivi a quello in esame, ha fatto ampio ricorso ad anticipazioni di tesoreria (euro 404.154,84). L'ente non è stato in grado di porre in essere, nel corso degli anni, adeguate misure correttive. A fine esercizio 2012, il Comune non aveva restituito una parte della anticipazione utilizzata (euro 57.149,66). La situazione appare in progressivo peggioramento, considerando congiuntamente i vari dati relativi agli ultimi esercizi finanziari legati alla fattispecie in esame quali il numero di giorni di utilizzo dell'anticipazione, l'importo medio utilizzato, l'importo non restituito a fine esercizio, l'importo degli interessi passivi da corrispondere. L'importo delle somme maturate per interessi passivi nel corso dell'esercizio 2012 ammonta ad euro 5.000,00 (cifra che appare frutto di un arrotondamento) e può configurare una ipotesi di danno erariale.

L'ente ha giustificato il ripetuto ricorso alla anticipazione di tesoreria con le *"continue variazioni legislative in tema di fiscalità locale ... ed il differimento temporale delle scadenze di imposte"* che avrebbero creato difficoltà per il pagamento di stipendi, utenze, mutui ecc. In realtà, la costante carenza di liquidità appare addebitabile, prevalentemente se non esclusivamente, alla costante difficoltà di riscossione e alla probabile presenza di residui attivi di dubbia sussistenza o esigibilità. Significativa in tal senso è la lenta e insufficiente riscossione nel corso degli anni delle somme accertate per il recupero della evasione tributaria e per le violazioni del codice della strada nel 2012 (ciò è stato evidenziato da questa Sezione con la deliberazione n.66/PRSP/2014 relativa al rendiconto 2011) e, più in generale, l'ampia presenza



di residui attivi vetusti.

La precaria situazione di cassa ha inevitabili conseguenze negative sulla tempestività dei pagamenti attualmente disciplinata, anche per le pubbliche amministrazioni, da una pluralità di norme (es. D.Lgs. n.231/2002 e D.Lgs. n.192/2012). Il tempo medio di pagamento, nel 2014, è stato pari a n.48 giorni, superiore al limite di 30 giorni ordinariamente previsto (art.4 del D.Lgs. n.231/2002). Alla luce della menzionata lentezza nei pagamenti, appare opportuno evidenziare, anche per i possibili riflessi in tema di responsabilità per danno erariale, che il pagamento dei debiti oltre il termine stabilito dalla legge determina l'obbligo di corresponsione al creditore degli interessi di mora (art.3 del D.Lgs. n.231/2002); il risarcimento delle spese di recupero delle somme non pagate tempestivamente (art.6 del D.Lgs. n.231/2002) e, infine, può impedire assunzioni o contratti di servizio elusivi (art.41, co.2, del D.L. n.66/2014). Si richiama anche quanto più recentemente previsto in materia di lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali dall'art.24 della legge n.161/2014.

Il Comune di Arnesano non ha mai neanche adottato la deliberazione concernente le misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti prevista dall'art. 9 del D.L. n.78/2009 (la norma prevede il termine del 31/12/2009). Sul punto, il Comune ha solo manifestato il proprio impegno "a rispettare le suddette scadenze come per legge".

Il quadro descritto risulta ulteriormente peggiorato dalla presenza (questionario Siquel 2012, punto 1.9.8, pag.22) di residui passivi del Titolo II non movimentati da oltre tre esercizi, non quantificati, "per i quali non è stata completata la rendicontazione". Tale criticità è presente anche nel successivo rendiconto 2013. Anche per tali residui, così come per i residui attivi legati al POR Puglia 2000/2006, il Consiglio comunale è chiamato ad una adeguata verifica in occasione della imminente approvazione del rendiconto 2014.

* * * * *

6. Servizi conto terzi.

Le entrate e le spese relative ai servizi per conto di terzi riguardano poste che rappresentano per l'ente, al tempo stesso, un credito e un debito. Le previsioni e gli accertamenti di entrata conservano l'equivalenza con le previsioni e gli impegni di spesa (art.168 del D.Lgs. n.267/2000). Le suddette poste rappresentano mere partite di giro. Si tratta, infatti, di somme da riscuotere e da incassare per la realizzazione di un interesse ascrivibile ad altro soggetto giuridico. In altre parole, le poste relative ai servizi conto terzi riguardano attività rispetto alle quali l'ente opera come mero esecutore. In relazione a tali attività non deve, quindi, sussistere alcun rischio per il bilancio dell'ente.

Per l'esercizio 2012 in esame, le entrate e le spese da servizi conto terzi riguardano tassativamente le voci previste dal D.P.R. n.194/1996. Per costante e consolidata giurisprudenza contabile anche di questa Sezione, vige la tassatività delle voci imputabili nei servizi conto terzi al fine di evitare alterazioni alle risultanze contabili (es. elusione del patto di



stabilità). Sono iscrivibili nei servizi conto terzi, pertanto, solo le operazioni poste in essere dall'ente, non per la realizzazione di un proprio fine istituzionale, ma per conto di altri soggetti, in assenza di qualsiasi discrezionalità e autonomia decisionale dell'ente stesso. Non è, pertanto, sufficiente, per la relativa allocazione nei servizi conto terzi, la sola circostanza che una spesa sia sostenuta dall'ente per un terzo e sia destinata ad essere interamente rimborsata. Si richiama, inoltre, l'art.165, co.12, del D.Lgs. n.267/2000, nel testo vigente durante l'esercizio finanziario in esame, secondo il quale *"le entrate e le spese per le funzioni delegate dalle regioni non possono essere collocate tra i servizi per conto di terzi"*.

Quanto indicato trova puntuale conferma anche nei principi contabili approvati dal Ministero dell'Interno. La Corte costituzionale (sentenza n.188/2014), inoltre, ha chiarito che *"le partite di giro sono poste di entrata e di spesa per definizione in equilibrio, gestite dall'ente in nome e per conto di altri soggetti ma, in ogni caso, estranee all'amministrazione del suo patrimonio. Esse si articolano in voci di entrata e di spesa analiticamente correlate che presuppongono un equilibrio assoluto, il quale si sostanzia in un'ontologica invarianza dei saldi contabili"*.

I servizi conto terzi costituiscono, quindi, una fattispecie con proprie caratteristiche peculiari e non una categoria di carattere residuale nella quale comprendere, per mere esigenze di comodità, voci di entrata e di spesa per le quali si riscontrano difficoltà nella allocazione nei pertinenti titoli di bilancio. Sono, comunque, da evitare imputazioni provvisorie ai capitoli inerenti le entrate e le spese per partite di giro delle riscossioni e dei pagamenti effettuati in assenza dell'ordinativo di incasso e di pagamento. Non hanno natura di "servizi conto terzi" le operazioni in attesa di imputazione definitiva nel pertinente titolo del bilancio.

Tutto ciò premesso, nel rendiconto 2012 del Comune di Arnesano, sono stati allocati tra i servizi conto terzi anche gli emolumenti per il personale comandato presso altro ente (euro 35.319,55) e l'importo di lavori urgenti con spese a carico del proprietario (euro 750,00). Tale allocazione appare errata per le ragioni prima descritte. Sono infatti iscrivibili nei servizi conto terzi, si ribadisce, solo le operazioni poste in essere dall'ente, non per la realizzazione di un proprio fine istituzionale, ma per conto di altri soggetti, in assenza di qualsiasi discrezionalità e autonomia decisionale dell'ente stesso. Non è sufficiente, per la relativa allocazione nei servizi conto terzi, la sola circostanza che una spesa sia sostenuta dall'ente per un terzo e sia destinata ad essere interamente rimborsata.

In particolare, con riferimento alla prima voce (spese per personale comandato), l'ente ha comunicato di aver proceduto alla relativa corretta allocazione a partire dal bilancio 2013. L'erronea allocazione di tale ultima voce tra i servizi conto terzi era stata rilevata da questa Sezione già in occasione dell'esame del rendiconto 2011 (deliberazione n.66/PRSP/2014). In tale occasione, questa Sezione ha specificato che la spesa per il personale comandato presso altre amministrazioni deve essere contabilizzata al Titolo I (Spese correnti), Intervento 01 (Spesa di personale). Tale conclusione è avvalorata anche dalla Sezione delle Autonomie che



ai fini della verifica del rispetto dei limiti di spesa in materia di personale, impone di decurtare le spese sostenute per il personale comandato per le quali è previsto il rimborso dalle amministrazioni utilizzatrici.

Con riferimento, invece, alla seconda voce (lavori urgenti con spese a carico del proprietario), peraltro di modico importo (euro 750,00), in considerazione di quanto prima esposto, si precisa che quando un ente ritiene di farsi carico, in via transitoria, delle spese relative ad interventi urgenti ed indifferibili, anche se le spese sono poste a carico del privato interessato, non è corretto l'inserimento della relativa voce tra i servizi conto terzi (Sez. contr. Lazio, n.12/2014/PAR). Rimane fermo l'obbligo di recupero di tali somme.

P. Q. M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia, nell'esercizio delle funzioni conferite dall'art.7, co.7, della legge n.131/2003, dall'art.1 co.166, della legge n.266/2005 e dall'art.148-*bis* del D.Lgs. n.267/2000, in relazione agli esiti del controllo sul rendiconto dell'esercizio 2012 del Comune di Arnesano:

1) Dichiara che costituiscono violazione di norma finalizzata a garantire la regolarità della gestione finanziaria: la tardiva approvazione del rendiconto 2012; la mancata costituzione del fondo svalutazione crediti secondo le regole previste dal D.L. n.95/2012 e dai principi contabili; il superamento dei tempi previsti dalla vigente normativa per il pagamento nelle transazioni commerciali e l'errata imputazione di voci di spesa nei servizi per conto terzi.

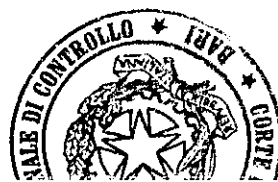
2) Dichiara che costituiscono irregolarità suscettibile di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari dell'Ente: il superamento del parametro di deficiarietà strutturale n.4 previsto dal D.M. 18 febbraio 2013; il risultato negativo della gestione di competenza e il costante ricorso alla anticipazione di tesoreria.

3) Dichiara che costituisce situazione suscettibile di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari dell'Ente: il finanziamento di spese ordinarie attraverso entrate di natura straordinaria.

4) Prescrive che l'ente adotti tempestivamente ogni misura correttiva idonea a superare definitivamente le criticità rilevate nella presente deliberazione.

5) Dispone 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.

6) Dispone che copia della presente pronuncia sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale e all'Organo di revisione del Comune di Arnesano (LE) per gli adempimenti di rispettiva competenza. La deliberazione consiliare di presa d'atto della presente pronuncia da parte dell'ente e ogni altro provvedimento richiesto nella presente deliberazione dovranno essere adottati entro il termine



previsto dall'art.148-bis del D.Lgs. n.267/2000 (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 disposto dall'art.31 del D.Lgs. n.33/2013, nei successivi 30 giorni.

Così deciso, in Bari, il giorno 5 marzo 2015.

* * * * *

Il Magistrato relatore
(Dott. Cosmo SCIANCALEPORE)
Cosmo Sciancalepore

Il Presidente della Sezione
(Dott. Agostino CHIAPPINIELLO)



depositata in Segreteria

il **13 APR. 2015**

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Mariatuce SCIANNAMEO)
Mariatuce Sciannameo