



Deliberazione n. 54/2015

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

Composta dai Magistrati

Dott. Giuseppe Ginestra
Dott.ssa Michela Muti
Dott. Raffaele Maienza
Dott.ssa Elisabetta Usai

Presidente f.f.
Referendario
Referendario (relatore)
Referendario



Nella Camera di Consiglio del giorno 01 luglio 2015

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni;

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 testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

VISTO l'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266;

VISTO l'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149;

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

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 modificazioni;

VISTA la deliberazione n. 3 del 26.02.2015 con cui questa Sezione regionale di controllo ha adottato pronuncia specifica nei confronti del Comune di Rosarno (RC), ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 148-bis, comma 3, del TUEL;

VISTA la nota del 25.05.2015 (acquisita al prot. n. 1459 di questa Sezione in data 26.05.2015) con la quale sono state comunicate le misure correttive adottate in seguito alla deliberazione n. 3/2015;

VISTA l'ordinanza n. 12/2015, con la quale il Presidente f.f. della Sezione regionale di controllo per la Calabria ha convocato il Collegio per il 01 luglio 2015;

UDITO il Magistrato relatore, dott. Raffaele Maienza;

FATTO

Con deliberazione n. 3 del 26.02.2015, questa Sezione regionale di controllo ha adottato specifica pronuncia, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 148-bis, comma 3, del TUEL, con riferimento alle irregolarità contabili e finanziarie riscontrate in ordine al rendiconto dell'esercizio 2012 al fine di evitare che la loro mancata correzione possa pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari dell'ente.

La Sezione ha, altresì, richiamato il Comune di Rosarno all'osservanza delle prescrizioni di legge e dei principi esposti in motivazione, invitando l'amministrazione comunale ad 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.

Con la nota richiamata in premessa, il Comune di Rosarno ha comunicato le misure correttive e, in particolare, l'adozione della deliberazione del Consiglio comunale n. 3 del 06.05.2015 avente ad oggetto "Preso atto deliberazione della Corte dei Conti Sezione regionale di controllo per la Calabria n. 3/2015".

DIRITTO

La legge 23 dicembre 2005, n. 266, ha delineato una significativa modalità di verifica in ordine al rispetto degli obiettivi previsti dalla normativa sul patto di stabilità interno e alla correttezza della gestione finanziaria degli enti locali, attribuendo una specifica competenza alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Dopo la riforma del Titolo V, Parte seconda, della Costituzione, con la legge 5 giugno 2003, n. 131, che vede il progressivo riconoscimento del ruolo delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti quali garanti della corretta gestione delle risorse pubbliche nell'interesse dei singoli enti territoriali e della comunità che compone la Repubblica, il legislatore ha ritenuto di rafforzare ulteriormente questo ruolo.



In particolare, l'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, ha valorizzato il controllo effettuato dalla Corte dei conti, prescrivendo che, qualora dalle pronunce delle Sezioni regionali di controllo 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 le necessarie misure correttive nel termine prescritto in apposita pronuncia, la stessa Sezione regionale competente, accertato l'inadempimento, trasmetta gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. In tali casi, ove sia accertato 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'articolo 244 del testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, il Prefetto assegna al Consiglio, con lettera notificata ai singoli consiglieri, un termine non superiore a venti 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'articolo 141 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000.

Da ultimo, l'art 3, comma 1 lett. e), del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha introdotto nel TUEL l'art. 148-bis, intitolato *"Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali"*, il quale 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'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti"*. Ai fini della verifica in questione, la magistratura contabile deve accertare 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"*. In base all'art. 148 bis, comma 3, del TUEL, qualora le Sezioni regionali della Corte accertino la sussistenza *"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"* gli enti locali interessati sono tenuti ad adottare e a trasmettere alla Corte, entro sessanta giorni dalla comunicazione

della delibera di accertamento, "i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio". In caso di mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o di esito negativo della valutazione, "è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria".

Risulta evidente, pertanto, che l'adozione di specifiche pronunce di grave irregolarità contabile, ai sensi dell'art. 148-bis del TUEL, ha lo scopo di dare impulso alle opportune misure correttive, la cui congruità sarà valutata dalla Sezione nell'ambito del successivo controllo.

Ne consegue che l'Ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni che ha ricevuto e ad attuare gli interventi idonei per il loro superamento.

In ogni caso, le misure correttive devono coinvolgere, soprattutto qualora riguardino più aspetti della gestione amministrativo-contabile, l'ampia platea dei soggetti interessati (Giunta e Consiglio comunali, responsabile del servizio finanziario, responsabili dei settori, Organo di revisione) mediante atti e/o provvedimenti vincolanti, da adottarsi secondo le rispettive competenze, non potendo essere considerate idonee le mere dichiarazioni di intenti non supportate da atti che abbiano qualche effetto nell'ordinamento giuridico.

Rilievi preliminari

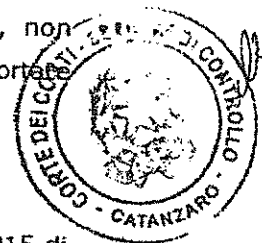
L'Ente, anche con la delibera del Consiglio Comunale n. 3 del 06.05.2015 di adozione delle misure correttive indicate da questa Sezione con deliberazione n. 3/2015, non ha superato, così come nella fase del contraddittorio, il rilievo concernente la mancata concreta adozione delle necessarie misure correttive al fine di rimuovere le criticità già riscontrate da questa Sezione nella Deliberazione n. 114/2012 concernente l'esame del rendiconto 2010.

Difatti, in ordine alle riscontrate criticità ed irregolarità, il Consiglio Comunale di Rosarno con delibera n. 3 del 06.05.2015 si è limitato a dare indirizzo all'Ente per l'adozione di tutti gli atti necessari per una costante e concreta attività di monitoraggio del permanere degli equilibri di bilancio.

Pur prendendosi atto di quanto asserito nella delibera del Consiglio Comunale di Rosarno qui all'esame, è dato rilevare che non tutte le criticità siano state di fatto superate, per cui di seguito si riportano le problematiche tuttora non del tutto effettivamente eliminate.

Indici negativi dei parametri di riscontro della situazione di deficitarietà strutturale

L'Ente, anche nel 2013, ha continuato a superare i medesimi quattro indici previsti nel prospetto relativo al calcolo dei parametri di riscontro della situazione



di deficiarietà strutturale di cui al D.M. Int. del 18 febbraio 2013 (SIRTEL - Sistema Informativo Rendicontazione Telematica):

- (parametro n. 2) - Volume dei residui attivi di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza e relativi ai titoli I e III, con l'esclusione delle risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio di cui all'articolo 2 del decreto legislativo n. 23 del 2011 o di fondo di solidarietà di cui all'articolo 1, comma 380 della legge 24 dicembre 2012 n. 228, superiori al 42 per cento rispetto ai valori di accertamento delle entrate dei medesimi titoli I e III, esclusi gli accertamenti delle predette risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio o di fondo di solidarietà;
- (parametro n. 3) - Ammontare dei residui attivi provenienti dalla gestione dei residui attivi e di cui al titolo I e al titolo III superiore al 65 per cento, ad esclusione eventuali residui da risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio di cui all'articolo 2 del decreto legislativo n. 23 o di fondo di solidarietà di cui all'articolo 1 comma 380 della legge 24 dicembre 2012 n. 228, rapportata agli accertamenti della gestione di competenza delle entrate dei medesimi titoli I e III ad esclusione degli accertamenti delle predette risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio o di fondo di solidarietà ;
- (parametro n. 4) - Volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiore al 40 per cento degli impegni della medesima spesa corrente;
- (parametro n. 8) - Consistenza dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel corso dell'esercizio superiore all'1 per cento rispetto ai valori di accertamento delle entrate correnti, fermo restando che l'indice si considera negativo ove tale soglia venga superata in tutti gli ultimi tre esercizi finanziari.

Con la delibera di Consiglio Comunale n. 3 del 06.05.2015 l'Ente si è limitato a disporre la trasmissione a questa Sezione della delibera di G.M. di riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi in corso di approvazione, precisando altresì che nella mole dei residui attivi e passivi del 2012 sono compresi gli stanziamenti relativi ai progetti PISU, di cui il Comune di Rosarno risulta essere l'ente capofila dell'Area Urbana Città del Porto di Gioia Tauro.

Ciò detto, si rileva che nessun miglioramento vi è stato nell'esercizio successivo al 2013 in ordine al rispetto dei sopradetti parametri obiettivi, poiché l'Ente li ha superati in egual misura anche nel 2013 e tale situazione sarà oggetto di verifica e monitoraggio anche per i futuri esercizi.

Pertanto, allo stato, risulta confermata la criticità relativa al superamento dei quattro parametri obiettivi nn. 2, 3, 4 e 8 previsti nella certificazione di cui al DM 18 febbraio 2013, così come già rilevati nella deliberazione di questa Sezione n. 3/2015.

Il mancato rispetto dei predetti parametri anche nel 2013 evidenzia ancora una particolare condizione di criticità dell'Ente nella gestione dei residui derivante sia dall'incapacità di realizzare nell'anno la massa attiva delle entrate proprie derivanti dalle entrate tributarie ed extratributarie, sia dalle difficoltà nel pagamento dei residui passivi nell'ambito del processo di formazione e smaltimento degli stessi, che dunque impone all'Ente di adottare un sistema di maggiore controllo sugli equilibri finanziari nonché rimuovere le cause delle rilevate criticità, sintomo di inefficienza nella gestione finanziaria delle risorse.

In particolare, il mancato rispetto del parametro n. 3, riguardante i residui attivi provenienti dalla gestione dei residui, denota, sia per l'esercizio 2012 che per il 2013, l'incapacità del Comune di riscossione delle entrate proprie.

Inoltre, il reiterato superamento del parametro di deficitarietà n. 4 conferma le più volte già rilevate criticità che inficiano il processo di formazione e smaltimento dei residui passivi di parte corrente e che rappresentano l'indice di un rilevante grado di inefficienza nella gestione finanziaria delle risorse.

Seppur non sufficienti a determinare una situazione di deficitarietà strutturale (cioè il superamento di 5 parametri su 10) tali indicatori evidenziano nondimeno una situazione di criticità finanziaria che impone, pertanto, l'adozione di idonee azioni correttive.

Verifica degli equilibri di parte corrente e di parte capitale.

Gestione di competenza.

La verifica degli equilibri ha rivelato per il 2012 un risultato negativo della gestione di competenza pari a € - 259.540,13, scaturente in parte dalla gestione corrente (€ - 231.155,83) ed in parte dalla gestione in c/capitale (€ -28.384,30).

Anche sui flussi di cassa si è riscontrata una differenza negativa di parte corrente di elevato ammontare (€ - 1.032.226,37) nonché sulla gestione di competenza che ha presentato un saldo negativo pari a € - 259.540,13.

La situazione descritta denota una sofferenza di liquidità relativa alla parte corrente del bilancio dovuta alla scarsa capacità, reiterata nel tempo, di riscossione delle entrate dei titoli I e III, in particolare della TARSU e dei proventi del servizio idrico.

L'Ente, nella delibera del Consiglio Comunale n. 3 del 06.05.2015, asserisce tuttavia di aver comunque sostanzialmente raggiunto nel 2012 un equilibrio economico di competenza grazie all'utilizzo dell'avanzo di amministrazione per spese ed accantonamenti di carattere straordinario, ed ha evidenziato di aver garantito negli esercizi successivi un saldo positivo nella gestione di competenza e nella gestione di cassa della competenza.



Al riguardo, la Sezione ritiene che la cospicua consistenza dei residui attivi e la vetustà di buona parte degli stessi, rende dubbia, per come meglio indicato di seguito, l'effettiva riscossione di talune entrate nonché l'effettività dell'avanzo di amministrazione.

Impiego di fondi a specifica destinazione.

L'Organo di revisione ha evidenziato che al 31 dicembre 2012 i fondi aventi specifica destinazione, utilizzati per cassa per impieghi di parte corrente, e non ricostituiti a fine esercizio sono stati rispettivamente pari a € 2.198.157,80 nel 2010 a € 1.730.150,16 nel 2011 e ad € 2.322.509,82 nel 2012.

L'Ente, in fase istruttoria, ha motivato la mancata ricostruzione dei fondi a specifica destinazione sia con la riduzione dei trasferimenti da parte dello Stato, sia con i minori incassi delle entrate proprie.

E' stato altresì indicato che l'importo scaturito per il 2012 pari ad € 2.322.509,82 è comprensivo anche dei fondi utilizzati nel 2011 e precedenti e non ricostruiti.

Tale criticità non si ritiene superata da quanto indicato nella delibera di Consiglio Comunale n. 3 del 06.05.2015, atteso che l'Ente si è limitato ad indicare genericamente, senza fornire immediate e concrete soluzioni, che : "il Consiglio Comunale si prefigge come obiettivo primario la ricostruzione dei fondi a specifica destinazione da attivarsi anche attraverso l'incremento e velocità di riscossione delle entrate proprie". Peraltro, l'invocato incremento e velocità di riscossione delle entrate proprie, rimane ancora disatteso dalla presenza di una considerevole mole di residui anche a fine esercizio 2013 relativi alle Entrate proprie dell'Ente (€ 8.800.510,23). Inoltre anche nel 2013 si è potuto riscontrare, dai dati desunti sui sistemi SIQUEL e SIRTEL, il disallineamento dei residui attivi di parte capitale (Titolo IV e V) con i corrispettivi passivi del Titolo II, con una differenza pari ad € 6.074.642,8, non coperta dal fondo cassa 2013 (€ 1.439.133,41).

Pertanto si ritiene che il disallineamento tra i residui attivi e quelli passivi relativi alla parte capitale (fra l'altro reiterato in più esercizi) è indice di una grave criticità poiché evidenzia l'avvenuto utilizzo per cassa di somme vincolate per far fronte alle spese correnti e il finanziamento di investimenti con risorse proprie ancora non realizzate.

Recupero evasione tributaria

L'Ente, che nel 2012 ha presentato scostamenti significativi nelle fasi di entrata relativamente al recupero dell'evasione tributaria, ripropone anche nell'esercizio 2013 tale difficoltà di riscossione visto che su accertamenti pari a € 520.924,60 per recupero evasione ICI/ IMU gli introiti permangono pari a zero -

mentre non risultano accertamenti per recupero evasione TARSU/TARES e altri tributi.

Nella delibera del Consiglio Comunale n. 3 del 06.05.2015, in ordine al superamento di tale criticità, l'Ente ha dichiarato di aver posto in essere una serie di attività di riscossione coattiva che ha notificato nel 2015, mentre le liste di carico ordinarie per il servizio idrico (2012 e 2013) sono state poste in riscossione nel 2013 e nel 2014.

L'Ente ha altresì riferito che la società Equitalia, che gestisce i ruoli TARSU precedenti all'esercizio 2008 e l'evasione tributaria ICI, dovrà notificare quanto prima circa 400 avvisi di sollecito di pagamento.

Da ultimo ha anche motivato la difficoltà nella gestione dei controlli dell'evasione tributaria con la carenza di personale.

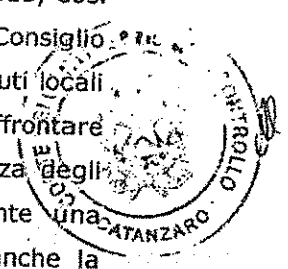
Orbene, la palese difficoltà per l'Ente a recuperare gli introiti dovuti all'evasione tributaria rimane una criticità non risolta del tutto, stante anche l'effettivo mancato introito di tali entrate che si protrae almeno fino al 2015, così come dichiarato dall'Ente medesimo nella predetta Delibera del Consiglio Comunale, tenendo conto che l'evasione e la mancata riscossione dei tributi locali rappresenta una difficoltà gestionale che non consente di affrontare adeguatamente la normale attività amministrativa. Difatti, avere certezza degli incassi ordinari, oltre al recupero dell'evasione, può consentire all'Ente una gestione più efficace anche in relazione alle esigenze di cassa, vista anche la necessità di contrastare la eventuale caduta in prescrizione di buona parte dei crediti maturati nonché delle possibili sanzioni irrogate con conseguente danno erariale per l'Ente.

Infine, giova rammentare che l'art. 36 comma 2 del D.L. 31/12/2007 n. 248 convertito in legge n. 28/02/2008 n. 31 prevede che la riscossione coattiva dei tributi e delle altre entrate di spettanza delle Province e dei Comuni deve essere effettuata secondo la procedura indicata dal R.D. 14 aprile 1910 n. 639 (Ingiunzione Fiscale) e secondo le procedure esattoriali esecutive di cui al Titolo II del D.P.R. n. 602/1973, a seconda se svolta in proprio dall'ente locale o affidata ad altri soggetti iscritti all'Albo di cui all'art. 53 del D.lgs. 446/97.

Gestione dei residui

La gestione dei residui presenta un saldo negativo pari a € - 103.893,68 e si riscontra anche la presenza di un'elevata mole di residui sia attivi che passivi risultanti a fine esercizio 2012, anche in relazione a quelli più vetusti.

Occorre rilevare che anche nel 2013 l'Ente presenta un saldo negativo nella gestione dei residui (€ - 602.478,91) sia la presenza di ingenti residui a fine



esercizio. Anzi, si può dire che tale situazione si sia di fatto aggravata poiché gli importi dei residui sono aumentati anche in relazione a quelli più vetusti.

Pertanto, tale criticità concernente la difficoltosa gestione dei residui non si può ritenere superata dal momento che l'Ente nella delibera del Consiglio Comunale n. 3 del 06.05.2015, non ha riferito alcun intervento specifico finalizzato ad eliminare le cause che hanno portato alla formazione di ingenti residui nel corso degli anni, ma si è limitato solo a trasmettere, in allegato alla predetta delibera, una serie di determinazioni, provenienti dai vari settori, riguardanti nell'anno 2013 il riaccertamento dei residui provenienti dall'anno 2012 e retro (Determinazione n. 157 R.G. del 20/03/2013 - n. 194 R.G. del 05/04/2013; n. 179 del 29/03/2013; n. 144 del 19/03/2013; n. 163 del 21/03/2013; n. 170 del 25/03/2013 ; n. 159 del 20/03/2013). Difatti, anche nel 2013 l'Ente ha continuato a non rispettare tutti e tre i parametri concernenti la gestione dei residui (nn. 2, 3 e 4).

In proposito, si rammenta che la modalità di gestione dei residui, sia attivi che passivi, è di fondamentale importanza nella materia dei bilanci pubblici e, in particolare, di quelli comunali.

Molto spesso, infatti, accade che le procedure di formazione e rendicontazione del bilancio non siano conformi alle norme ed ai principi contabili vigenti in materia, assistendosi, in fase previsionale, alla sistematica sovrastima delle entrate e al sottodimensionamento delle voci di spesa, mentre, in fase di rendicontazione, al mantenimento in bilancio di residui insussistenti o di dubbia esigibilità.

Tutto ciò si ripercuote negativamente sulla veridicità del bilancio dell'Ente e finisce per generare situazioni di grave criticità per la tenuta degli equilibri di bilancio.

In particolare, in merito al mantenimento in bilancio dei residui attivi, si rileva che il credito può essere mantenuto nel bilancio adottando alcune regole specifiche e un comportamento prudente: possono essere mantenuti fra i residui dell'esercizio solo le entrate accertate per le quali esista un effettivo titolo giuridico che nella sostanza, e non solo formalmente, costituisca l'ente territoriale creditore della relativa entrata.

Infatti, i residui riportati nel bilancio concorrono a formare il risultato di amministrazione che l'Ente può applicare ed utilizzare negli esercizi successivi cosicché, soprattutto in relazione ai residui attivi - entrate che l'Ente ha accertato, ma non incassato - si pone la necessità che vengano mantenuti nel bilancio solo quelli che l'Ente ha la ragionevole certezza di incassare.

A questo proposito si evidenzia che, al fine di conferire veridicità ed attendibilità al bilancio, il legislatore ha stabilito che al termine di ciascun esercizio, prima dell'inserimento nel conto del bilancio dei residui attivi e passivi, l'Ente deve

procedere ad una particolare operazione di riaccertamento degli stessi che, in relazione a quelli attivi, consiste nel riesame delle ragioni creditorie dell'ente al fine di decidere se mantenere il residuo, in tutto o in parte, nel bilancio (art. 228, co. del TUEL).

Considerata la finalità della norma deve trattarsi di un controllo sostanziale e non solo formale.

In altri termini, l'Ente non può limitarsi a verificare la sussistenza del titolo giuridico del credito, l'esistenza del debitore e la quantificazione del credito, ma deve anche verificare l'effettiva riscuotibilità dello stesso e le ragioni per le quali non è stato riscosso in precedenza; cosicché ove risulti che il credito, di fatto, non è più esistente, esigibile o riscuotibile, esso deve essere stralciato dal conto dei residui e inserito nel conto del patrimonio in un'apposita voce dell'attivo patrimoniale fino al compimento del termine prescrizione (art. 230 del Testo unico sugli enti locali, così come ripreso anche dal punto n. 55 del principio contabile n. 3), al termine del quale deve essere eliminato anche da tale conto con contestuale riduzione del patrimonio.

Il mantenimento di residui attivi inesigibili nel conto del bilancio incide sull'attendibilità del risultato contabile di amministrazione e sulla formazione di un avanzo di amministrazione effettivamente esistente (art. 187 del Testo unico sugli enti locali).

Considerato che l'Ente può utilizzare l'avanzo di amministrazione negli esercizi successivi risulta chiaro che le voci che lo compongono devono essere veritiere e, pertanto, è necessario che vengano mantenuti nel Conto del bilancio i soli residui attivi esigibili, la riscossione dei quali presenti un ragionevole grado di certezza.

Con specifico riferimento a quanto emerge dal conto consuntivo del Comune di Rosarno, sia per il 2012 (ma anche per il 2013) per quanto attiene ai residui attivi relativi ad anni precedenti, tali osservazioni acquistano pregnanza alla luce dell'ingente incidenza dei residui attivi sull'avanzo di amministrazione ed alla dubbia esigibilità dei crediti indicati.

L'elevata incidenza dei residui vetusti, superiori all'intero avanzo di amministrazione (solo in modesta parte coperti dal fondo svalutazione crediti), induce a ritenere che anche l'avanzo non sia effettivo.

Debiti fuori bilancio

Nel corso dell'esercizio 2012 l'Ente ha riconosciuto debiti fuori bilancio di parte corrente per un importo totale pari a € 165.358,52, così classificabili:

- € 135.107,46 per sentenze esecutive;
- € 30.251,06 per acquisizione beni e servizi senza impegno di spesa.

L'Organo di revisione ha indicato che al 31.12.2012 esistevano debiti fuori bilancio ancora da riconoscere pari a € 467.624,47 e, nel corso di verifiche a campione, ha rilevato la presenza di debiti fuori bilancio per i quali è stato disposto il pagamento in assenza del relativo provvedimento consiliare di riconoscimento.

In fase istruttoria l'Ente ha chiarito che trattasi per la maggior parte di debiti che derivano da procedimenti giudiziari attivati nel corso degli anni.

Tuttavia si rileva che il Comune di Rosarno anche negli esercizi precedenti presentava debiti fuori bilancio che per metà hanno riguardato acquisizione di beni e servizi senza impegno di spesa.

Nella delibera del Consiglio Comunale n. 3 del 06.05.2015 l'Ente, al fine di assicurare un maggiore e continuo monitoraggio sulla gestione del contenzioso, ha dichiarato:

- di aver istituito con Deliberazione n. 215 del 6/11/2013 il servizio di avvocatura civica;
- di avere accantonato, con delibera del Consiglio Comunale n. 39/2012, un importo pari a € 300.000,00 per l'eventuale riconoscimento di debiti fuori bilancio;
- di aver disposto in occasione della redazione del bilancio di previsione 2015 la costituzione di un fondo spese impreviste o fondo rischi, finalizzato ad attenuare l'impatto negativo sul bilancio di eventuali debiti fuori bilancio o passività potenziali (tenuto conto del nuovo principio contabile n. 5.2 lettera h) allegato 4-2 del D.lgs. 118/2011).

La Sezione, nel prendere atto di quanto esplicito dall'Ente, ritiene allo stato non completamente superata la predetta criticità, dovendosi in seguito verificare l'andamento concreto di tali adempimenti previsti dall'Ente a partire dal bilancio di previsione 2015.

Il debito fuori bilancio rappresenta un debito "occulto" dell'Ente, capace di alterarne, anche in maniera strutturale, gli equilibri di bilancio.

Ciò che connota tale tipologia di debiti è, infatti, la violazione delle norme giuscontabili che regolano i procedimenti di spesa e tuttavia la disciplina legislativa vigente impone all'Ente, in presenza di tutti i presupposti disciplinati dalla norma, di adottare con tempestività i provvedimenti di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, onde evitare, la formazione di ulteriori oneri aggiuntivi a carico dell'Ente come eventuali interessi o spese di giustizia.

La mancata tempestiva adozione degli atti amministrativi necessari è idonea a generare eventuali responsabilità a carico di funzionari e/o amministratori.

I principi generali dell'ordinamento richiedono, infatti, agli amministratori e ai funzionari degli enti locali sia di evidenziare con tempestività le passività insorte

che determinano debiti fuori bilancio, sia di adottare tempestivamente e contestualmente gli atti necessari a riportare in equilibrio la gestione modificando, se necessario, le priorità in ordine alle spese già deliberate per assicurare la copertura di debiti fuori bilancio insorti.

Peraltro, sempre in un'ottica di sana gestione finanziaria, risulta doveroso che l'Ente, in sede di programmazione, per garantire il mantenimento degli equilibri del bilancio, istituisca appositi stanziamenti per affrontare gli oneri connessi a possibili situazioni debitorie fuori bilancio. La copertura finanziaria di tale tipologia di debiti è, infatti, funzionale a salvaguardare ovvero a ripristinare gli equilibri di bilancio incisi dall'emersione di tali posizioni debitorie (cfr. art. 193 Tuel, comma 2).

La Sezione, dunque, ribadisce che il monitoraggio del contenzioso deve essere effettuato non tanto e non soltanto all'insorgere delle passività, quanto piuttosto nell'ottica di prevenire gli effetti che la possibile o probabile soccombenza nei giudizi potrà avere sugli equilibri di bilancio.

Infine, quanto alla necessaria e tempestiva adozione dei provvedimenti di cui all'art. 193 del TUEL ai fini del ripiano di taluni debiti fuori bilancio, deve essere specificamente monitorata dall'Ente e dall'Organo di revisione la congruità delle modalità di copertura dei debiti fuori bilancio.

Servizi per conto terzi

In fase di adozione delle misure correttive l'Ente ha precisato che le voci riscontrate sui servizi conto terzi ed inerenti spese per: "ISTAT- demolizioni immobili in sostituzione di privati con addebito spese - spese a carico della regione per corso formazione civile, sono state regolarmente inserite nella parte del bilancio inerente le spese per servizi di conto terzi, poiché hanno riguardato la realizzazione di un altrui interesse e non presentano i requisiti insiti nell'autonomia decisionale dell'Ente.

Tale affermazione non si può ritenere condivisibile sicuramente per quanto concerne le spese che l'Ente ha effettuato per la demolizione di immobili in sostituzione di privati con addebito spese per mancata esecuzione di ordinanze di demolizione.

Difatti non hanno natura di "servizi per conto di terzi" quelle spese che, pur sostenute per conto di un altro Ente o di un privato, comportino autonomia decisionale e discrezionalità da parte del Comune che le sostiene, anche se destinate ad essere presumibilmente interamente rimborsate quali, nella specie esaminata da questa Sezione, le spese per la demolizione di immobili in sostituzione di privati con addebito spese, pur considerata l'inerzia dei privati.

In tal caso, le prestazioni o spese sostenute dall'Ente in "conto proprio", anche se allo stesso tempo in cointeressenza con altri enti o privati, dai quali si



dovrebbe ricevere il rimborso spese, dovranno essere imputate nei titoli delle entrate e spese che sostengono lo svolgimento delle proprie attività e non "in conto terzi", in quanto attività che interessano, con rischio proprio, il patrimonio, il bilancio e le competenze dell'ente medesimo.

E' evidente che non possono costituire partite di giro e in conto terzi entrate e spese sostenute per competenze che, nel momento in cui vengono effettuate per l'inerzia di terzi estranei all'Ente, determinano uno spostamento di legittimazione (capacità a compiere gli atti), ferma restandone la titolarità (imputazione degli effetti giuridici).

Se da un lato nel caso delle ordinanze di demolizione non eseguite l'esito finale dell'operazione economico-giuridica rimane sul privato inadempiente, la mera titolarità non legittima di per sé la classificazione della stessa nel "conto terzi", poiché vi è una cointeressenza: la legittimazione, infatti, determina il trasferimento del rischio in capo all'ente delegato, il quale deve finanziariamente approntare, a proprio onere e discrezione, le risorse necessarie, a prescindere da apporti eventualmente resi dal privato inadempiente.

Al contrario, le poste del "conto terzi" sono relative ad attività rispetto alle quali l'ente locale opera come mero esecutore di altrui determinazioni e quindi vede il proprio bilancio del tutto manlevato da qualsiasi rischio operativo e di solvibilità.

In definitiva, possono essere oggetto di imputazione nelle partite in conto terzi, per pari ammontare in entrata e in uscita, solo quelle operazioni poste in essere dall'Ente per conto di altri soggetti, ma in ogni caso estranee al patrimonio e ai compiti che il Comune, per legge o per delega, è chiamato ad assolvere (cfr. SRC Lombardia n. 14/2012/PAR; SRC Lazio n. 41/2011/PAR; SRC Veneto n. 43/2010/PAR).

Pertanto, la Sezione osserva che l'errata inclusione nei servizi conto terzi di voci che non rientrano nelle partite di giro costituisce una grave irregolarità contabile; in particolare l'allocazione tra i servizi in conto terzi di partite economiche che devono essere iscritte in altri titoli del bilancio non consente la corretta e veritiera rappresentazione del risultato e degli equilibri della gestione e potrebbe persino comportare un'elusione del rispetto del patto di stabilità atteso che le partite di giro, proprio perché per loro natura devono necessariamente pareggiare, non sono computate dal legislatore ai fini del calcolo dei saldi.

Tutto ciò considerato, la Sezione accerta che il Comune di Rosarno, nel termine di 60 giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di questa Sezione n. 3/2015, ha adottato provvedimenti e assunto misure programmatiche,

come richiesto dalla predetta deliberazione, che non hanno condotto al superamento di alcune delle criticità riscontrate.

Difatti, per le ragioni esposte in motivazione, si evidenzia, allo stato degli atti e nonostante le misure adottate e/o programmate, il permanere di talune irregolarità amministrativo-contabili suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari dell'Ente.

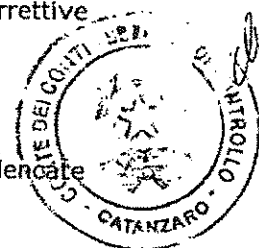
Infine, quasi tutte le misure programmate costituiscono mere dichiarazioni di intenti.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Calabria, pronunciando a norma dell'art. 148 *bis* del TUEL, in relazione alle misure correttive comunicate a seguito della deliberazione n. 3 del 2015

DELIBERA

1. di accertare, ai sensi dell'art. 148-bis, le gravi Irregolarità e criticità elencate nella parte motiva;
2. di richiamare il Comune di Rosarno all'adozione tempestiva degli interventi necessari:
 - 2.1 a superare le criticità scaturenti dalla violazione dei parametri-obiettivo di cui al D.M. 18.02.2013;
 - 2.2 a ricostituire, a fine esercizio, i fondi a specifica destinazione;
 - 2.3 a conseguire la riscossione tempestiva delle entrate proprie, impedendo la formazione di consistenti partite residuali, provvedendo nel contempo alla realizzazione dei propri crediti remoti;
 - 2.4 a provvedere con immediatezza al riaccertamento dei residui (sia attivi che passivi) mediante un'accurata verifica dell'esistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento contabile, evidenziando le ragioni di mantenimento delle partite creditorie e debitorie;
 - 2.5 ad implementare l'attività di recupero dell'evasione tributaria;
 - 2.6 ad individuare attentamente i debiti fuori bilancio da riconoscere e le altre passività potenziali, al fine di procedere alla necessaria copertura in bilancio dei correlati oneri;
 - 2.7 ad allocare correttamente in bilancio le poste atipiche inserite tra i servizi per conto di terzi;
3. di accertare e dichiarare - ai sensi dell'art. 148-bis, co. 3, ultimo inciso, TUEL - la sussistenza delle condizioni preclusive dell'attuazione dei programmi di spesa che sono influenzati dalle sopra rilevate gravi criticità, ovvero da mancata copertura o insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria;



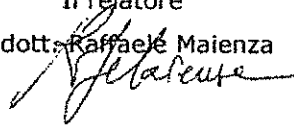
4. di stabilire che il Sindaco e l'Organo di revisione provvedano a vigilare in ordine alla compiuta ottemperanza della presente deliberazione e a riferire alla Sezione nel termine di sessanta giorni dalla ricezione della presente deliberazione.

ORDINA

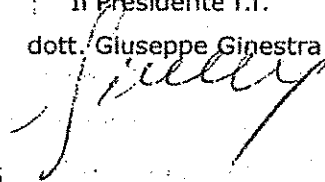
che copia della presente pronuncia sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Sindaco, all'Organo di revisione dell'Ente e al Presidente del Consiglio comunale del Comune di Rosarno, perché ne dia comunicazione al Consiglio comunale per le valutazioni di competenza.

Così deciso in Catanzaro, nella camera di consiglio del giorno 01 luglio 2015.

Il relatore
dott. Raffaele Maienza



Il Presidente f.f.
dott. Giuseppe Ginestra



Depositata in segreteria il 15/07/2015

Il Direttore della Segreteria
dott.ssa Elena Russo



**CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER LA CALABRIA
PER COPIA CONFORME.**

Si attesta che la presente copia composta di n. 15 fogli è conforme all'originale depositato in segreteria

Il Direttore di Segreteria
Catanzaro, 17 LUG. 2015



THE SUE