

DELIBERAZIONE N. ¹²⁸/PRSP/2018

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	
Primo Referendario	Carmelina Adesso	
Primo Referendario	Michela Muti	

A seguito dell'adunanza pubblica del 14 settembre 2018 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, approvati in relazione al Rendiconto della gestione 2014 e 2015 dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti rispettivamente con deliberazione n. 13/SEZAUT/2015/INPR e n. 22/SEZAUT/2016/INPR;
- la nota di istruttoria del 30 marzo 2017 e la documentazione trasmessa in data 5 maggio 2017;
- la nota istruttoria del 7 giugno 2017 sui rendiconti 2014 e 2015 indirizzata al Comune di Porto Cesareo ed all'Organo di revisione, e le memorie depositate a riscontro;
- le osservazioni conclusive del Magistrato relatore in data 25 luglio 2018;
- l'ordinanza n. 75 del 27 luglio 2018, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'adunanza pubblica in data 14 settembre 2018 per l'esame delle criticità evidenziate nelle suddette osservazioni finali;
- le memorie presentate dal comune in data 5 settembre 2018;

udito il relatore Primo Ref. Rossana De Corato;

udito il dott. Gianfranco Papa, Responsabile del Settore economico-finanziario, intervenuto unitamente al Sindaco dott. Salvatore Albano e all'assessore alle finanze dott. ssa Paola Cazzella
Ritenuto in

FATTO

Sono pervenute le relazioni dell'Organo di revisione del Comune di Porto Cesareo (n. 6196 abitanti alla data del 1/1/2017) sui rendiconti relativi agli esercizi finanziari 2014 e 2015, 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 rispettivamente con deliberazione n. 13/SEZAUT/2015/INPR e n. 22/SEZAUT/2016/INPR.

Dall'esame dei questionari emergevano talune criticità e con note istruttorie del 30 marzo 2017 e 7 giugno 2017, indirizzate al Sindaco ed all'Organo di revisione, si chiedevano chiarimenti in merito.

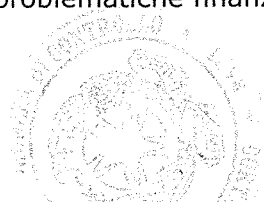
Il Comune di Porto Cesareo ha riscontrato l'istruttoria con deduzioni depositate in data 5 maggio 2017 (prot. CdC. n.2321 del 06-05-2017) e 21 luglio 2017 (prot. CdC. n. 3347 del 22-07-2017). Il magistrato istruttore, non avendo ritenuto i suddetti chiarimenti idonei a superare tutti i rilievi formulati, ha depositato le osservazioni finali, evidenziando i profili di criticità emergenti dall'esame dei rendiconti 2014 e 2015 del Comune di Porto Cesareo (LE).

I rilievi formulati s'incentravano prevalentemente sulle seguenti criticità riguardanti:

- Vincoli di cassa;
- Fondo crediti di dubbia esigibilità;
- Fondo pluriennale vincolato;
- Rapporto sulla tempestività dei pagamenti e debiti certi liquidi ed esigibili.

Nel corso dell'adunanza pubblica, dopo la relazione del magistrato istruttore, i rappresentanti dell'ente, riportandosi sostanzialmente a quanto dedotto nelle memorie scritte, hanno fornito ulteriori chiarimenti su alcuni aspetti delle problematiche finanziarie rilevate.

Considerato in



Handwritten signature

DIRITTO

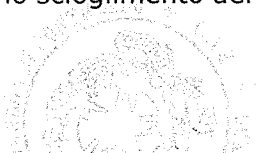
QUADRO NORMATIVO.

Prima di procedere all'esame delle criticità rilevate nei rendiconti riferiti agli esercizi 2014 e 2015 del Comune di Porto Cesareo (LE) 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.- Vincoli di cassa

Nel corso dell'istruttoria sono stati approfonditi alcuni aspetti riguardanti, in generale, la situazione di cassa, ed in particolare, l'evoluzione e la tipologia dei vincoli che gravavano sulla stessa. Al riguardo l'ente ha rappresentato di non aver assunto il provvedimento dirigenziale di determinazione della giacenza vincolata al 1° gennaio 2015, espressamente previsto dal punto 10, principio contabile allegato 4/2 al D.Lgs.n.118/2011, ma di aver provveduto, solo nell'esercizio successivo (determinazione dirigenziale N. 67 REG. GEN. DEL 04/02/2016), con riferimento alla giacenza vincolata al 31.12.2015. Alla suddetta data, l'ente evidenziava un importo di cassa vincolato "determinato in via presuntiva" pari ad € 1.453.316,08, la cui definitività era subordinata all'approvazione del rendiconto di esercizio 2015.

Rappresenta il Collegio che il legislatore ha inserito tale importante adempimento nell'ambito della riforma contabile prevista dal D.Lgs. n. 118/2011, proprio al fine di assicurare che all'avvio dell'esercizio 2015, fossero formalmente comunicato al tesoriere l'importo degli incassi vincolati alla data del 31 dicembre 2014 (punto 10.6 principio contabile allegato 4/2 del d.lgs. n.118/2011). Quindi, preso atto della tardiva assunzione da parte del comune della suddetta determinazione, si è acquisito sia il dato definitivo, che coincide con quanto indicato nel suindicato provvedimento, sia l'aggiornamento dello stesso che è di € 1.455.657,46. A completamento dell'istruttoria è stato, inoltre, chiesto di indicare la modalità di contabilizzazione utilizzata nelle scritture contabili per gestire i movimenti di utilizzo e di reintegro delle somme



Handwritten signatures or initials in the right margin.

vincolate di cui all'art. 180, comma 3, lettera d) del TUEL. Su tale punto, il Comune di Porto Cesareo ha chiarito che non è stato necessario utilizzare entrate vincolate, in quanto dispone di una cassa superiore ai 4.000.000,00 di euro e, pertanto non sono stati registrati movimenti contabili di utilizzo e di reintegro.

Pur confermando il rilievo in merito alla mancata assunzione al 1° gennaio 2015 del provvedimento di determinazione della giacenza vincolata, così come previsto dai nuovi principi contabili armonizzati, il Collegio ritiene superate le criticità evidenziate in sede istruttoria, ed invita l'ente ad adottare gli accorgimenti necessari per garantire il costante monitoraggio della situazione di cassa e per verificare il corretto andamento della quota vincolata.

2.- Fondo crediti di dubbia esigibilità

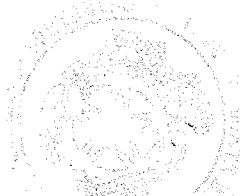
Nel corso dell'istruttoria sono stati chiesti alcuni chiarimenti in merito alle modalità di calcolo del FCDE utilizzate per la quantificazione dello stesso in sede di approvazione del rendiconto al 31 dicembre 2015. In prossimità dell'adunanza pubblica, l'ente ha completato la trasmissione della documentazione richiesta, fornendo anche il prospetto di calcolo della percentuale applicata ai residui attivi riportati nel consuntivo, e considerati ai fini della quantificazione del FCDE. Ulteriori approfondimenti hanno consentito di verificare la sussistenza di alcune discrasie rispetto ai dati registrati nella banca dati Sirtel (per es. residui per TARI, Imposta di soggiorno, recupero IMU, ruoli TARSU ecc.). L'ente in sede di controdeduzioni (cfr. nota del 5 settembre 2018) ha confermato che, per mero errore, non era stato considerato ai fini della determinazione del FCDE, l'importo a competenza dei residui attivi per TARI comportando un accantonamento inferiore di € 92.352,85.

Per quel che concerne, invece, la mancata corrispondenza dell'importo dei residui derivanti dall'imposta di soggiorno (esercizio 2015), e l'iscrizione (in Sirtel) di alcuni residui riferibili al recupero per evasione tributaria, per i quali non è stata calcolata la quota di fondo crediti da svalutare, il comune non è stato in grado di fornire spiegazioni esaurienti.

Si rammenta che il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria fissa le modalità di determinazione del Fondo crediti di dubbia esigibilità, richiedendo uno stanziamento (nel bilancio di previsione) o un accantonamento (nel rendiconto) minimo obbligatorio calcolato sull'andamento delle riscossioni negli esercizi pregressi.

Il primo accantonamento di una quota del risultato di amministrazione al fondo crediti di dubbia esigibilità è eseguito in occasione del riaccertamento straordinario dei residui, ed è effettuato con riferimento all'importo complessivo dei residui attivi risultanti dopo la cancellazione dei crediti al 31 dicembre 2014 cui non corrispondono obbligazioni perfezionate e scadute alla data del 1° gennaio 2015. Nello specifico, si deve calcolare, per ogni tipologia di entrata che può dare luogo a crediti di dubbia e difficile esazione e per ogni anno degli ultimi 5 esercizi, la media tra gli incassi in conto residui ed i residui attivi riportati.

L'obbligo di accantonamento nel rendiconto, impedisce l'utilizzo della quota del risultato di amministrazione, costituita dai residui attivi di dubbia e difficile esazione, per finanziare spese esigibili fino all'effettiva riscossione del credito.



[Handwritten signature]

La Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con la deliberazione n. 32/2015/INPR, ha affermato in questo senso che: *<<...uno degli elementi di maggiore rilevanza nella determinazione del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015 è quello della corretta determinazione del "fondo crediti di dubbia esigibilità", che deve intendersi come un fondo rischi finalizzato a tutelare l'ente impedendo l'utilizzo di entrate di dubbia esigibilità a finanziamento di spese esigibili. L'adeguata quantificazione del fondo crediti di dubbia esigibilità - in conformità al principio applicato della contabilità finanziaria (punto 3.3, es. n. 5) - determina la veridicità del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015 e preserva l'ente da disavanzi occulti e da potenziali squilibri di competenza e di cassa, allorché sia utilizzato l'avanzo di amministrazione libero, in realtà non disponibile...>>.*

Il sistema contabile armonizzato richiede, in ogni caso, un accantonamento minimo al Fondo crediti di dubbia esigibilità che non può essere inferiore a quello risultante dall'applicazione dei sopra riferiti criteri di calcolo.

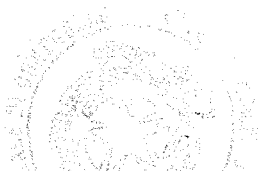
L'accantonamento a FCDE ha la precipua finalità di evitare che spese esigibili siano finanziate da entrate di dubbia esigibilità. Conseguentemente, anche in presenza di un risultato di amministrazione positivo, un accantonamento a FCDE inferiore alle previsioni di legge può essere foriero di squilibri finanziari. Si fa presente altresì che in base al principio contabile applicato di cui all'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011 *"...fino a quando il fondo crediti di dubbia esigibilità non risulta adeguato non è possibile utilizzare l'avanzo di amministrazione..."*.

Il Collegio, nel prendere atto che l'errata quantificazione del FCDE per la minor quota accantonata di € 92.352,85, a fronte di un FCDE complessivo di € 1.162.438,49, non incide in modo sostanziale sull'entità complessiva dell'avanzo di amministrazione disponibile del Comune di Porto Cesareo, considerato che esso ammontava al 31 dicembre 2015 ad € 2.007.917,99, non può esimersi dal rilevare, comunque, che il FCDE accantonato nel consuntivo 2015 è stato sottostimato. Inoltre, dispone che, in sede di adozione delle misure correttive, l'ente chiarisca le discordanze contabili riportate nel Sirtel sulle quali non ha fornito spiegazioni nel corso dell'odierna adunanza. Infine, nel caso in cui dovessero emergere ulteriori errori nel *quantum* del FCDE, il comune dovrà provvedere a ricalcolarlo e a comunicarlo nei termini fissati dal dispositivo.

3.- Fondo pluriennale vincolato

Nel corso dell'istruttoria era stato richiesto all'ente un elenco dei residui passivi di parte corrente (€ 405.737,30) e di parte capitale (€ 673.534,72) per i quali si è proceduto al 31/12/2015 alla reimputazione negli esercizi successivi con attivazione del fondo pluriennale vincolato. Si richiedeva, inoltre, di specificare per i soli residui passivi di parte capitale la fonte di finanziamento nonché i riferimenti contabili dell'entrata correlata e la motivazione delle reimputazioni di spese con importi relativamente elevati (oltre € 20.000,00).

In prossimità dell'adunanza pubblica il comune ha presentato la documentazione integrativa ed ha fornito i chiarimenti necessari. In considerazione di quanto suesposto il rilievo può considerarsi superato.



Handwritten signature or initials on the right margin.

4.- Rapporto sulla tempestività dei pagamenti e debiti certi liquidi ed esigibili

Al fine di verificare il trend dei pagamenti, soprattutto con riferimento alla presenza di una possibile situazione debitoria liquida ed esigibile, è stato chiesto all'Ente di trasmettere un prospetto dettagliato dei debiti liquidi ed esigibili non ancora estinti al 31.12.2016, dal quale si potessero evincere alcune importanti informazioni (indicazione dei creditori, singoli importi di debito, imputazione degli stessi alla spesa corrente o alla spesa in conto capitale, riconducibilità della debitoria ad impegni di spesa che hanno trovato copertura finanziaria nel bilancio di competenza 2015 o precedenti, motivazioni del mancato o ritardato pagamento, presenza di debiti fuori bilancio ecc.), anche in considerazione degli adempimenti di cui all'art. 7 del D.L. 35/2013.

L'ente ha trasmesso un elenco della debitoria non ancora estinta dal quale si evince che l'entità dei residui passivi esistenti alla data del 31.12.2016 era di € 2.293.179,22, di cui € 1.195.939,65 risultano pagati nel corso del 2017.

Inoltre, il comune ha chiarito le motivazioni per le quali alcune voci di debito riportavano genericamente la dizione "*Debitori diversi*", piuttosto che il nominativo del creditore, così come prescrive la vigente normativa con riferimento agli atti di assunzione d'impegno di spesa. Per quel che concerne l'indicazione "*debito non ancora liquidato*" inserita nel suindicato elenco, il comune ha chiarito che si tratta di debiti per i quali non è ancora pervenuta la fattura.

Il Collegio, pur prendendo atto di quanto dichiarato dal Comune di Porto Cesareo in merito all'entità ed alla evoluzione della debitoria liquida ed esigibile al 31 dicembre 2016, evidenzia che, comunque, persiste una massa di residui passivi piuttosto consistente e, in alcuni casi vetusta (per esempio impegni riferiti al 1998, 2005, 2007 e 2010).

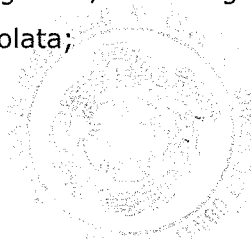
Tuttavia, considerato che l'ente presenta una situazione di cassa non problematica, e che l'indice di tempestività dei pagamenti sembrerebbe aver registrato nel periodo 2014, 2015 e 2016 un significativo miglioramento (rispettivamente 23 gg., 8 gg. e 7 gg.), il Collegio ritiene superato il rilievo e sollecita l'ente a svolgere un'attenta attività di monitoraggio dei residui passivi, sia in sede di formazione degli stessi che con riferimento all'andamento dei pagamenti.

In occasione del riscontro alla presente deliberazione, il Comune di Porto Cesareo dovrà presentare l'elenco aggiornato della debitoria liquida ed esigibile al 30 settembre 2018.

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 dell'esercizio finanziario 2014 del Comune di Porto Cesareo (LE) adotta specifica pronuncia accertando che costituiscono irregolarità suscettibili di pregiudicare, in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari dell'Ente:

- Mancata adozione al 1° gennaio 2015 della determinazione dirigenziale prevista dal punto 10, principio contabile allegato 4/2 al D.Lgs.n.118/2011, prevista per la quantificazione della giacenza vincolata;



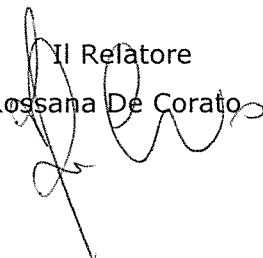
- errata quantificazione nel calcolo del FCDE accantonato nel risultato di amministrazione 2015 e sottostima dello stesso.

DISPONE

- 1) che da parte dell'ente siano adottate le opportune misure correttive idonee a superare definitivamente le rilevate criticità e che il Comune di Porto Cesareo provveda a chiarire le discordanze contabili riportate nel Sirtel sulle quali non ha fornito spiegazioni nel corso dell'odierna adunanza, inoltre, nel caso in cui dovessero emergere ulteriori errori nel quantum del FCDE, il comune dovrà provvedere a ricalcolarlo e a comunicarlo nei termini fissati di cui al seguente punto 4).
- 2) che la presente pronuncia sia trasmessa, a cura della Segreteria, al Sindaco del Comune di Porto Cesareo (LE), al Presidente del Consiglio comunale affinché ne dia tempestiva comunicazione all'Organo consiliare ed 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 di adozione delle relative misure correttive, se non diversamente previsto, dovranno essere adottati dal Comune di Porto Cesareo 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 settembre 2018

Il Relatore
Rossana De Corato



Il Presidente
Agostino Chiappiniello



Depositata in Segreteria il 28/09/2018
Il Direttore della Segreteria
Marialuce Sciannameo

