(4)

PEC Protocollo Comune Carmiano

Da: <puglia.controllo@corteconticert.it>
Data: mercoledì 13 dicembre 2017 11:01
A: <protocollo.comunecarmiano@pec.rupar.puglia.it>; <affarigenerali.comunecarmiano@pec.rupar.puglia.it>; <ufficiostaff.comunecarmiano@pec.rupar.puglia.it>; <leonardo.lallo@pec.it>
Allega: 0005823-12-12-2017-SC_PUG-T75-P.pdf; Delibera n. 158-PRSP-2017 COMUNE DI CARMIANO----.pdf
Oggetto: copia deliberazione n. 158/PRSP/2017 adottata nella Camera di consiglio del 9 novembre 2017, ai sensi dell'art. 148 bis del D.lgs. n. 267/2000

COMUNE DI CARMIANO
13 DIC 2017
POSTA IN ARRIVO

Al Sindaco del Comune di Carmiano

Al Presidente del consiglio comunale del Comune di Carmiano

All'Organo di Revisione del Comune di Carmiano

COMUNE DI CARMIANO
13 DIC 2017
PROT. N. 15569
cat.....classe.....fasc.....

SEGR.
SETT. 4

Si trasmette quanto in oggetto.

Corte dei conti
Sezione regionale di controllo per la Puglia

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

Servizio di supporto | Il Funzionario Preposto

CORTE DEI CONTI
0005823-12/12/2017-SC_PUG-T75-P

Al Sindaco
del Comune di
Carmiano

Al Presidente del consiglio
comunale del Comune di
Carmiano

All'Organo di Revisione
del Comune di
Carmiano

Oggetto: Delibera n. 158 /PRSP/2017

Si trasmette la deliberazione in oggetto, adottata nella Camera di consiglio del 9 novembre 2017, ai sensi dell'art. 148 bis del D.lgs. n. 267/2000.

Il Direttore del Servizio di supporto
dott.ssa Marialuce Sciannameo

Via G. Matteotti, n. 56 70121 Bari – Italia | Tel. 080 5950292 | Fax 080 5950296 | e-mail: marialuce.sciannameo@corteconti.it

CORTE DEI CONTI - CODICE UFF. T75
DOC. INTERNO N.69790472 del 11/12/2017

DELIBERAZIONE N. 158/PRSP/2017

La
Corte dei conti
in
Sezione regionale di controllo per la Puglia

composta dai seguenti magistrati:

Presidente	Agostino Chiappiniello	
Consigliere	Stefania Petrucci	
Consigliere	Rossana Rummo	
Primo Referendario	Rossana De Corato	Relatore
Primo Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Referendario	Carmelina Addesso	
Referendario	Michela Muti	

A seguito dell'adunanza pubblica del 9 novembre 2017 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;

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO * CORTE DEI CONTI * BARI

- il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213;
- le linee guida e il relativo questionario per gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, approvati in relazione al Rendiconto della gestione 2014 dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 13/SEZAUT/2015/INPR in data 9 marzo 2015;
- la nota istruttoria sul rendiconto 2014 indirizzata al Comune di Carmiano (LE) ed all'Organo di revisione e successive integrazioni, e le controdeduzioni depositate dall'ente a riscontro;
- le osservazioni conclusive del Magistrato relatore in data 18 ottobre 2017;
- l'ordinanza n. 121 del 20 ottobre 2017, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'adunanza pubblica in data 9 novembre 2017 per l'esame delle criticità evidenziate nelle suddette osservazioni finali;
- le memorie presentate dal comune in data 7 novembre 2017, tardivamente rispetto al termine indicato nell'ordinanza presidenziale;

Udito il relatore Primo Ref. Rossana De Corato;

Uditi, in rappresentanza del Comune di Carmiano (LE), il Sindaco Giancarlo Mazzotta, il Responsabile del Servizio finanziario Antonio Perrone, l'ex Responsabile del Servizio finanziario Salvatore Sozzo, intervenuti unitamente al Segretario Generale Piero Cannazza.

Ritenuto in

FATTO

E' pervenuta la relazione dell'Organo di revisione del Comune di Carmiano (12.166 abitanti alla data dell'1/1/2017) sul rendiconto relativo all'esercizio finanziario 2014, redatta ai sensi dell'art. 1 comma 166 della L. n. 266/2005, in conformità alle linee guida approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 13/SEZAUT/2015/INPR in data 9 marzo 2015.

Dall'esame del questionario emergevano talune criticità e con nota istruttoria del 21 novembre 2016, successivamente integrata in data 11 luglio 2017, entrambe indirizzate al Sindaco ed all'Organo di revisione, si chiedevano chiarimenti in merito.

Il Comune di Carmiano ha riscontrato l'istruttoria con deduzioni depositate in data 12 gennaio 2017 e 30 agosto 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 del rendiconto 2014 del Comune di Carmiano (LE).

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

- Reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria e criticità dei flussi di cassa;
- Riscontro dei risultati della gestione e movimentazione dei residui attivi costituiti in anni precedenti il 2010;
- Sussistenza di debiti fuori bilancio;
- Contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità;
- Parametri di deficitarietà – Violazione parametri n. 2 e n. 8;

CORTE DEI CONTI SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO BARI

- Rapporto sulla tempestività dei pagamenti e debiti liquidi ed esigibili;
- Spese di rappresentanza;
- Organismi partecipati;
- Inventario dei beni mobili ed immobili.

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

Considerato in

DIRITTO

Quadro normativo

Prima di procedere all'esame delle criticità rilevate nel rendiconto dell'esercizio finanziario 2014 del Comune di Carmiano (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

SEZIONE REGIONALE DI CONTR

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.- Reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria e criticità dei flussi di cassa

Nel corso dell'istruttoria, è emerso che il Comune di Carmiano presenta una situazione di cassa particolarmente critica, confermata dal reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria, già dal 2013, e da un andamento negativo dei flussi di parte corrente, così come si evince dai dati presenti nei questionari riferiti al triennio 2013/2015, i quali espongono le seguenti differenze negative: € -87.942,90 nel 2013, € -2.166.835,10 nel 2014 ed € -1.119.070,93 nel 2015. Tale costante situazione di illiquidità di risorse correnti è causata, con ogni probabilità, da evidenti difficolta nella riscossione delle entrate correnti.

Inoltre, la sussistenza di un fondo cassa positivo di € 926.256,90 al 31 dicembre 2014, non consente certo di superare il rilievo, soprattutto se si considera che il comune non ha provveduto alla definizione della giacenza vincolata al 1° gennaio 2015, così come previsto ai sensi del D.Lgs

n. 118/2011 - Punto 10.6 dell'allegato 4/2. Né, dalle memorie depositate in data 7 novembre 2017, sembrerebbe che tale adempimento sia stato effettuato nei successivi esercizi 2016 e 2017.

La problematica suindicata assume ancor più rilevanza se si considera che il comune ha contabilizzato nel biennio 2014/2015 la presenza di un differenziale tra i residui attivi (€ 5.829.793,06) e passivi (€ 7.398.369,49) di parte capitale pari ad € 1.568.576,35 nell'esercizio 2014 e pari ad € 840.937,65 nell'esercizio 2015 (residui attivi € 5.591.628,23 – residui passivi € 6.432.565,88), con un ipotizzabile utilizzo di risorse vincolate per il pagamento di spese correnti. Tale circostanza come noto, in presenza di una anticipazione di tesoreria, dovrebbe comportare un vincolo su una quota della stessa (cfr. art. 195, comma 3 del D.Lgs n. 267/2000) e rientrare nel calcolo del limite di cui al comma 1 del 222 del TUEL (fondi aventi specifica destinazione + anticipazione massima < oppure = al limite anticipazione massima concedibile).

Al fine di consentire tale verifica, è stato richiesto all'ente di produrre una dichiarazione sottoscritta dall'organo di revisione e dal responsabile dei servizi finanziari, attestante il rispetto negli anni 2014 e 2015 delle prescrizioni di cui all'art. 195, comma 3 e art. 222, comma 1, allegando anche copia delle deliberazioni di Giunta comunale relative agli esercizi 2014, 2015 con le quali è stata autorizzata l'anticipazione di tesoreria. Queste ultime sono state trasmesse in prossimità dell'adunanza pubblica.

Inoltre, in sede di integrazione istruttoria, il Comune di Carmiano aveva fornito l'elenco di tutti i residui passivi di parte capitale (cfr. punto 3 della nota di risposta del 17 agosto 2017), specificando per ognuno la fonte di finanziamento. Alcuni di questi residui passivi sono stati finanziati da avanzo di amministrazione; tuttavia, nulla è stato specificato in merito all'anno di riferimento del risultato di amministrazione, nonché alla tipologia di avanzo applicato (vincolato, destinato o libero). A tal proposito, è stata richiesta documentazione integrativa volta a verificare la corrispondenza di ciascun residuo passivo con la tipologia di avanzo utilizzato (vincolato, destinato o libero), fermo restando che il comune avrebbe dovuto ugualmente specificare se l'avanzo *de quo* trova rappresentazione in bilancio tra i residui attivi o se trattasi di risorse già incassate.

A fronte di tali approfondimenti, il Comune di Carmiano non ha fornito alcun riscontro, limitandosi a riferire che l'attività di ricognizione e ricostruzione della situazione finanziaria è risultata particolarmente complessa, in quanto il responsabile del Servizio finanziario è stato nominato solo dal 13 settembre 2017.

Osserva il Collegio che il rilievo non può considerarsi superato, in quanto le informazioni richieste sono rinvenibili in dati contabili cristallizzati ad una certa data (per es. cassa vincolata su entrate vincolate incassate e non spese, tipologia di avanzo applicato alla spesa di investimento, monitoraggio dei flussi di cassa in presenza di un'anticipazione di tesoreria ecc.) e, considerato l'anomalo andamento dei flussi di cassa di parte capitale, oltre che delle suindicate discrasie in termini di gestione dei residui, non può esimersi dall'esprimere forti perplessità sulla correttezza e regolarità delle contabilizzazioni effettuate dall'ente. Nel corso della discussione orale, il

CORTE DEI CONTI SEZIONE REGIONALE

Sindaco ha assicurato che le certificazioni mancanti saranno tempestivamente inviate.

Si evidenzia che 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 all'anticipazione di tesoreria (art.222 del D.Lgs. n. 267/2000), 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. L'art. 222 del D.Lgs n. 267/2000 e l'art. 3, comma 17, della legge n. 350/2003 consentono il ricorso all'anticipazione di tesoreria, che è una forma di contrazione di debito a breve termine sottratta ai limiti di destinazione alle spese di investimento posti dall'art. 119, u.c. della Costituzione, per "superare una momentanea carenza di liquidità" e finalizzato a fronteggiare momentanee ed improrogabili esigenze di cassa derivanti dallo sfasamento cronologico che può verificarsi tra pagamenti e riscossioni.

Ancorché il Comune di Carmiano non sembra presentare scoperti di tesoreria al termine degli esercizi 2013/2014, il contesto suindicato, connotato dalla mancanza di chiarezza in merito alla gestione delle entrate vincolate, dall'omessa adozione del provvedimento di cui al punto 10.6, allegato 4/2 del D.Lgs n. 118/2011 (dal 2015 al 2017) e dalla persistente negatività del flusso di cassa riguardante la parte corrente, palesa, con ogni probabilità, una amministrazione delle entrate vincolate non in linea con i principi della sana e corretta gestione finanziaria.

L'ente dovrà, in sede di adozione delle misure correttive, provvedere ad un attenta ricognizione dei fondi vincolati contabilizzati in bilancio, ed eventualmente incassati; a tal fine il Collegio rammenta che la determinazione della giacenza vincolata al 1° gennaio 2015 costituiva un adempimento obbligatorio ed ineludibile in vista dell'attuazione del passaggio dalla contabilità finanziaria alla contabilità armonizzata, e che l'ente all'esito di tale operazione avrebbe dovuto emettere "*...i titoli necessari per vincolare (attingendo alle risorse libere) o liberare risorse necessarie per adeguare il saldo alla data della comunicazione* [al tesoriere], *tenendo conto dell'importo definitivo della cassa vincolata al 1° gennaio 2015...*" (cfr. punto 10.6, comma 4, allegato 4/2 del D.Lgs n. 118/2011 e ss. mm. e ii..

2.- Movimentazione nell'anno 2014 dei soli residui attivi costituiti in anni precedenti il 2010 – Residui attivi sul Titolo VI

Nel corso dell'istruttoria è emerso che nei rendiconti oggetto di controllo finanziario permaneva la contabilizzazione di residui attivi iscritti a valere sul Titolo VI, costituiti in anni precedenti il 2010 e relativi a ruoli ceduti dall'ex gestore dei servizi (ATI Bianco Igiene Ambientale – Geotec) di nettezza urbana al Comune di Carmiano. Considerato che si tratta di entrate particolarmente vetuste, è stato chiesto di fornire informazioni aggiornate sull'esigibilità delle stesse, nonché sull'eventuale cancellazione per avvenute riscossioni ovvero per sopravvenuta prescrizione.

Inoltre, è stato osservato che si tratta di entrate tipicamente tributarie per le quali non sembrerebbe corretta l'iscrizione nell'ambito dei servizi in conto terzi; a tal proposito, l'ente avrebbe dovuto chiarire le motivazioni giuridico-finanziarie poste a fondamento di tale scelta contabile.

CORTE DEI CONTI · SEZIONE REGIONALE DI C

Nelle memorie depositate in prossimità dell'adunanza pubblica, il comune ha confermato che i suindicati residui attivi non sono stati oggetto di stralcio in quanto si tratta di ruoli per i quali è stata avviata la riscossione coattiva da parte dell'Agenzia delle Entrate riscossione (ex Equitalia); nello specifico, ha riferito che si tratta di ruoli imputabili alle annualità dal 2004 al 2009. Nulla, invece, è stato detto in merito alla contabilizzazione delle stesse nelle "spese in conto terzi".

Nel corso della discussione orale, l'ente non è stato in grado di fornire ulteriori spiegazioni, ma si è limitato a confermare che gli accertamenti di entrata riguardano ruoli TARSU non incassati dalla società "Bianco Igiene Ambientale" (che gestiva sia il servizio di raccolta e smaltimento rifiuti che l'attività di riscossione degli stessi), ceduti al comune alla scadenza del contratto, previo rimborso del relativo importo.

Osserva il Collegio, che in base al Principio contabile n. 2 (punto 24) dell'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli Enti Locali, vigente per gli esercizi finanziari in esame, "*le entrate da servizi conto terzi devono essere limitate a quelle strettamente previste dall'ordinamento finanziario e contabile, con responsabilità del servizio finanziario sulla corretta imputazione*".

Le entrate e le spese da servizi conto terzi riguardano tassativamente solo alcune specifiche fattispecie (le ritenute erariali, le ritenute effettuate al personale ed ai collaboratori di tipo previdenziale, assistenziale o per conto di terzi, i depositi cauzionali, il rimborso dei fondi economali anticipati all'economo, i depositi e la loro restituzione per spese contrattuali e le entrate e le spese per servizi rigorosamente effettuati per conto di terzi).

Orbene, alla luce di quanto sopra riportato e considerata la tassatività delle fattispecie suindicate, evidenzia, il Collegio, che le spese allocate nella voce "Altre per servizi conto terzi", non possono riguardare attività della gestione tipica dell'ente e, quindi, non mirano a realizzare un fine istituzionale ed un interesse diretto dell'ente locale e della collettività amministrata.

Si osserva che possono correttamente essere contabilizzate tra i servizi per conto terzi solo quelle entrate e spese che, per il solo fatto della riscossione o del pagamento di una somma, fanno sorgere automaticamente per l'Ente locale l'impegno a pagare (ad un determinato creditore) o il diritto ad ottenere il rimborso (da un determinato debitore) della stessa somma.

Tali voci di bilancio, contabilizzate in entrata e uscita, sono per definizione in equilibrio, e sono gestite dall'ente in nome e per conto di altri soggetti, restando, in ogni caso, estranee all'amministrazione del patrimonio dell'ente.

Quanto indicato trova puntuale conferma anche nella giurisprudenza della Corte Costituzionale (cfr. sentenza n.188/2014).

Non possono, invece, indipendentemente dalla fonte di finanziamento, rientrare nei servizi conto terzi le risorse (anche se provenienti da altri enti o assoggettate ad un vincolo di destinazione o ad un obbligo di rendicontazione nei confronti del soggetto erogatore) rivolte a realizzare un interesse diretto della collettività amministrata o a perseguire finalità rientranti nelle funzioni istituzionali dell'Ente. Appare evidente che non possono rientrare nei servizi conto terzi quelle ipotesi in cui sussista un'autonoma attività amministrativa e l'esercizio di qualsiasi discrezionalità ed autonomia decisionale da parte dell'Ente, così come sottolineato da numerose pronunce della

CORTE DEI CONTI - SEZIONE EL

Corte dei conti (cfr. *ex multis* la deliberazione n. 215/2013/SRCPIE/PRSE della Sez. reg. contr. per il Piemonte e le deliberazioni n. 85/PRSP/2014, n. 93/PRSP/2014 e n. 162/PRSP/2014 di questa Sezione regionale).

Nel caso in cui dovesse verificarsi un'allocazione non corretta di entrate e spese tra i servizi per conto di terzi risulterebbero violati i principi di attendibilità e veridicità di bilancio e sarebbero alterati gli indicatori che prendono a parametro le entrate e spese correnti per la verifica del patto di stabilità (l'art. 30, comma 31, della L. n. 183/2011, tra le forme di elusione delle regole del patto di stabilità, contempla proprio "*...una non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio ...*").

Nel caso di specie, le entrate relative ai ruoli coattivi TARSU si sarebbero dovute correttamente contabilizzare tra le entrate correnti, riguardando indubitabilmente un'attività istituzionale dell'ente sulla quale permane l'esercizio discrezionale dell'azione amministrativa.

Alla luce di quanto detto, e considerato che il Comune di Carmiano non ha ritenuto di fornire alcun ulteriore elemento che potesse consentire di valutare diversamente l'inserimento di tali voci di spesa tra la categoria dei "Servizi in conto terzi", il Collegio può solo confermare il rilievo e rammentare che, secondo consolidata giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo, l'errata contabilizzazione di voci di bilancio nei "Servizi in conto terzi", anche a voler prescindere dal ricorrere di eventuali operazioni elusive del rispetto del patto di stabilità, costituisce sempre una violazione di legge (cfr. ex multis: Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia deliberazione n. 18/PRSP/2017, n. 40/PRSP/2017, n. 88/PRSP/2017 e n. 102/PRSP/2017).

3.- Debiti fuori bilancio – Mancato accantonamento fondo contenzioso

Il Comune di Carmiano, ha riconosciuto nel 2014 un unico debito fuori bilancio pari ad € 1.650.000,00, relativo al pagamento della transazione sottoscritta con la ditta Bianco Igiene Ambientale srl, giusto atto Rep. N. 816 del 30/07/2014. Nelle controdeduzioni depositate in occasione dell'adunanza collegiale il comune ha precisato che il suindicato importo è riferito esclusivamente alla sola sorte capitale (avvenuto con mandato n. 2652 del 21.08.2015), mentre la quota dovuta a titolo d'interessi è stata interamente finanziata con fondi di bilancio imputati agli esercizi finanziari 2014/2015 e completamente liquidati. Come si avrà modo di approfondire nel successivo punto 4, il pagamento/finanziamento del suddetto debito è avvenuto avvalendosi esclusivamente dell'anticipazione di liquidità ottenuta dalla Cassa DD. e PP. ai sensi del D.L. n. 35/2013.

Con riferimento al rilievo riguardante il mancato accantonamento di somme in bilancio per passività potenziali e debiti futuri (cfr. il punto 71 del Principio contabile n. 3 - Il rendiconto degli enti locali, vigente prima delle nuove regole sull'amministrazione contabile in vigore dal 1° gennaio 2015), l'ente ha riferito che negli anni precedenti il Responsabile del Servizio finanziario non ha considerato tale debitoria quale passività potenziale suscettibile di apposito accantonamento.

Osserva il Collegio che il fenomeno dei debiti fuori bilancio, soprattutto se reiterato in più esercizi finanziari, crea possibili rischi per gli equilibri di bilancio; infatti, tra i parametri obiettivi dei

CORTE DEI CONTI - SEZ.

comuni ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario, è previsto il parametro n. 8, che misura la consistenza di tale debitoria in rapporto con i valori di accertamento delle entrate correnti. Il debito fuori bilancio rappresenta un'obbligazione verso terzi per il pagamento di una determinata somma di denaro, assunta in violazione delle norme giuscontabili che regolano i procedimenti di spesa degli enti locali. L'art.194 del D.Lgs. n. 267/2000 individua, in modo tassativo, l'ambito e le procedure per riconoscere la legittimità dei debiti fuori bilancio.
In applicazione dei principi di veridicità, trasparenza ed equilibrio di bilancio, l'ente, senza attendere l'adempimento annuale previsto dall'art.193 del D.Lgs. 267/2000, ha l'obbligo di adottare tempestivamente i provvedimenti di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, onde evitare la formazione di oneri aggiuntivi che potrebbero determinare danno erariale. L'ente deve, quindi, provvedere immediatamente al finanziamento del debito riconosciuto ed al relativo pagamento (anche con rateizzazione triennale in presenza dei requisiti di legge richiesti).
Per il finanziamento di tali spese, il legislatore pone precisi limiti (art.193 e 194 del D.Lgs. n. 267/2000). Al riguardo, evidenzia il Collegio che secondo il Principio contabile n. 2 (nella formulazione all'epoca vigente): "*...i principi generali dell'ordinamento richiedono 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...*" (punto n. 94).
La necessità di una modifica delle priorità nelle previsioni di spesa è, altresì, dimostrata dalla disposizione di cui all'art. 191, comma 5 TUEL, che vieta, per l'appunto, agli enti che non hanno validamente adottato i provvedimenti di salvaguardia degli equilibri e di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, di assumere impegni e di pagare spese per servizi che non siano obbligatori per legge. Si rileva, inoltre, che la formazione di debiti fuori bilancio costituisce un fattore di rischio per gli equilibri e per la stabilità degli esercizi successivi, soprattutto nel caso in cui si dovesse consolidare la deleteria prassi di indugiare nel riconoscimento e trasferire, agli esercizi successivi, l'onere relativo a partite debitorie riferite a quelli precedenti, cui normalmente si ricorre per ovviare alla difficoltà di far fronte, con risorse del bilancio di competenza.
Quando il fenomeno assume dimensioni rilevanti e reiterate in più esercizi finanziari, è presumibile che gran parte dei debiti fuori bilancio sia riconducibile alla incapacità di porre in essere una corretta politica di programmazione e gestione finanziaria delle risorse e delle spese, alla possibile sottostima degli stanziamenti di bilancio rispetto alle effettive necessità di spesa, ovvero al fine di garantire i vincoli del pareggio e degli equilibri interni.
Le vicende gestionali e giudiziarie che hanno determinato l'insorgenza della cospicua debitoria nei confronti della ditta Bianco Igiene Ambientale srl, erano note al comune già da diversi anni. Tuttavia, così come dichiarato in sede di memorie, non è stato mai predisposto alcun accantonamento per fronteggiare eventuali passività potenziali, in quanto non ritenuto necessario.

Si rammenta che il principio contabile n. 3 punto 65 (all'epoca vigente) stabiliva che l'ente "*...identifica e valuta eventuali passività potenziali al fine di predisporre adeguati accantonamenti che permettano la copertura dei futuri debiti o di dare adeguata informazione...*".

I successivi punti 66 e 67 prevedevano: "*...le passività potenziali unitamente alle attività potenziali devono essere indicate nella relazione illustrativa distinte in eventi probabili, possibili e remoti* (...) *l'avanzo di amministrazione non vincolato è opportuno sia utilizzato secondo le seguenti priorità: a. per finanziamento debiti fuori bilancio; b. al riequilibrio della gestione corrente; c. per accantonamenti per passività potenziali; d. al finanziamento di maggiori spese del titolo II e/o estinzione anticipata di prestiti...*".

Pertanto, alla luce della situazione di grave debitoria in cui si è trovato il Comune di Carmiano a seguito della soccombenza nel contenzioso intrattenuto con la Ditta Bianco Igiene Ambientale s.r.l., è evidente che solo l'adeguato accantonamento (nell'avanzo di amministrazione) di un fondo rischi contenzioso, avrebbe potuto garantire una migliore sostenibilità del bilancio dell'ente, evidenziando, tra l'altro, una condotta prudente ed attenta alle esigenze di sana gestione finanziaria.

Rammenta il Collegio, che l'onere di accantonamento di un fondo per le passività potenziali a fronte di contenzioso pendente, è stata oggetto recentemente di una pronuncia della Sezione delle Autonomie (cfr. Deliberazione. 3/SEZAUT/2016/QMIG). La Sezione romana nell'affrontare la questione relativa alle modalità di accantonamento del fondo contenzioso nell'avanzo di amministrazione, alla luce delle operazioni di cui all'art. 3, comma 7, lett. e), del D.Lgs. n. 118 del 2011, ha ritenuto corretta l'interpretazione secondo la quale il "fondo spese legali" debba essere determinato nel primo esercizio del bilancio di previsione, o in quote uguali tra gli esercizi del bilancio finanziario, sia per il contenzioso sorto nell'anno precedente e nell'anno in corso (2014 e 2015), sia per il contenzioso formatosi negli esercizi precedenti (2013 e anteriori).

Invero, sotto il profilo esegetico si è ritenuto che la nuova disciplina non prevede alcuna modalità differenziata, per l'accantonamento del fondo rischi, con riferimento agli anni ante 2014 e a partire dal 2014, salva la possibilità di ripartire l'onere eccessivo in quote uguali, nei termini indicati dal "Principio applicato della contabilità finanziaria, par. 5.2, lett. h.)".

Infine, fermo restando gli ulteriori approfondimenti che saranno effettuati in sede di controllo finanziario sul rendiconto 2015, si evidenzia che, quantomeno in sede di riaccertamento straordinario all'1 gennaio 2015, il Comune di Carmiano sembrerebbe non aver effettuato alcun accantonamento a titolo di fondo rischi/fondo spese legali.

4.- Errata contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità ex d.l. n. 35/2013

Il Comune di Carmiano si è avvalso dell'anticipazione di liquidità ai sensi dei decreti legge n. 35/2013 e n. 66/2014, ed ha ottenuto l'importo di € 1.650.000,00, il quale coincide con il debito fuori bilancio riconosciuto con delibera di C.C. n. 19/2014. All'esito dell'istruttoria l'ente ha confermato che l'intera liquidità concessa dalla Cassa DD. e PP. è stata destinata all'estinzione della suddetta debitoria. Per quel che concerne gli approfondimenti relativi alle modalità di contabilizzazione, è emerso che l'ente ha accertato l'importo relativo all'anticipazione ricevuta

pari ad € 1.650.000,00 a valere sul Titolo V, e contestualmente impegnato il medesimo importo a valere sul titolo I, impegno utilizzato per il pagamento della somma dovuta alla ditta "Bianco Igiene Ambientale srl". Nel corso del 2014, inoltre, il comune ha proceduto all'iscrizione al Titolo III (della spesa) della somma equivalente al rimborso della quota capitale nei confronti della Cassa DD. e PP per € 1.650.000,00, ed ha iscritto in bilancio al titolo I (delle entrate) accertamenti tributari per l'importo corrispondente di € 1.650.000,00 (di cui IMU per € 850.000,00 e TASI per € 800.000,00).

In occasione delle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui al 1° gennaio 2015, l'ente, ha cancellato l'accertamento IMU e TASI per un totale di € 1.650.000,00, nonché il corrispondente impegno assunto sul titolo III – Rimborso prestiti di pari importo.

Il risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014 era di € 838.701,09, mentre quello all'1 gennaio 2015 -parte disponibile ammontava ad € 65.941,81; tale risultato non includeva alcun accantonamento per sterilizzare l'anticipazione di liquidità suindicata, nell'importo ancora non estinto.

Nel corso della discussione orale, i rappresentanti dell'ente hanno confermato che non è stato costituito nessun fondo per garantire la sterilizzazione delle entrate da anticipazione di liquidità, neanche a consuntivo 2015 e 2016, e che le entrate accertate per l'equivalente a titolo di accertamenti IMU e TASI sono state eliminate in sede di riaccertamento straordinario. Sulle motivazioni dell'iscrizione di tali entrate tributarie, così come della repentina cancellazione dopo solo pochi mesi nulla è stato riferito; né è stato chiarito se l'accertamento delle suddette risorse nel bilancio 2014, fosse effettivamente giustificato dall'emissione di titoli giuridici validi per l'inserimento nelle partite finanziarie dell'ente (cfr. art. 179 del TUEL).

L'operazione contabile posta in essere dal comune nell'esercizio finanziario 2014 ed in sede di riaccertamento straordinario dei residui al 1° gennaio 2015, sulla base delle informazioni acquisite, integra una grave violazione dei principi contabili sottesi alla corretta contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità e confermati dalla giurisprudenza della Corte dei conti.

Come è noto, infatti, i provvedimenti d'urgenza che hanno riconosciuto agli enti locali la possibilità di avvalersi dell' anticipazione di liquidità da parte della Cassa DD. e PP., hanno attuato gli interventi necessari per consentire il pagamento da parte delle pubbliche amministrazioni di debiti scaduti, senza che tali misure potessero in qualche modo comportare un'indebita espansione della capacità di spesa (orientamento più volte richiamato dalla Sezione Autonomie pronunce n. 14/2013/QMIG e n. 19/2014/QMIG) e la violazione del principio costituzionale di cui all'art. 119, comma 6 Cost. (divieto di ricorrere all'indebitamento per spesa diversa dall'investimento).

D'altra parte, tale modalità di contabilizzazione è stata recepita dal legislatore mediante l'inserimento di un'apposita voce: "Fondo anticipazioni liquidità decreto legge n. 35 del 2013 e successive modifiche e rifinanziamenti" nell'ambito del prospetto relativo alla composizione del risultato di amministrazione.

L'irregolare contabilizzazione delle suddette anticipazioni di liquidità è confermata anche dal

prospetto relativo al risultato di amministrazione all'1 gennaio 2015, conseguente all'operazione di riaccertamento straordinario ove, per l'appunto, il Comune di Carmiano non ha riportato l'accantonamento previsto per l'anticipazione ottenuta ai sensi del D.L. n. 35/2013.

Alla luce di quanto suindicato, il comune nell'esercizio 2014, ha finanziato la restituzione dell'anticipazione di liquidità con un accertamento di risorse tributarie (IMU e TARI) per l'importo equivalente, risultate successivamente inesistenti, così come dimostrato dalla cancellazione operata in sede di riaccertamento straordinario. Pertanto, l'avanzo di amministrazione 2014, ancorché apparentemente sembrava comprensivo di risorse (residui attivi) idonee ad assicurare la copertura complessiva delle rate di ammortamento dell'anticipazione di liquidità, a cui corrispondevano i relativi impegni di spesa (residui passivi), in realtà, risultava solo fittiziamente espressione della reale situazione contabile dell'ente. Invero, il finanziamento totale della restituzione dell'anticipazione di liquidità era stato garantito con entrate artificiosamente accertate ed iscritte *ad hoc*, probabilmente, con il solo scopo di simulare un'adeguata copertura ed evitare formalmente il censurato effetto dell'indebita espansione della spesa.

Il mantenimento tra i residui passivi delle somme impegnate per il rimborso delle quote di ammortamento dovute per l'anticipazione di liquidità, in assenza di un adeguato e corretto accertamento di entrata, avrebbe evidenziato la presenza di un disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2014, che l'ente avrebbe dovuto recuperare ai sensi e per gli effetti dell'art. 188 del D.Lgs. n. 267/2000.

La suindicata irregolarità è stata perpetuata anche in occasione del riaccertamento straordinario dei residui al 1° gennaio 2015, ove è stata effettuata la cancellazione *de plano* sia delle risorse tributarie artatamente accertate, che degli impegni di spesa assunti sul titolo III (ammortamento per estinzione anticipazione di liquidità); di conseguenza, la contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità è venuta completamente meno, determinando un'irregolare espansione della capacità di spesa dell'ente, senza la creazione di un fondo di accantonamento (compensativo dell'entrata) nel risultato di amministrazione.

D'altra parte, una rappresentazione finanziaria non veritiera ha determinato la possibilità per l'ente di non dover provvedere, sia al 31.12.2014 sia successivamente al riaccertamento straordinario dei residui al 1.01.2015, all'adozione di alcun atto consiliare di determinazione e finanziamento rispettivamente del disavanzo di amministrazione e dell'eventuale maggior disavanzo (c.d. extradeficit); tale fenomeno costituisce anch'esso una grave irregolarità contabile, poiché il disavanzo non essendo stato accertato, valutato e finanziato dal Consiglio comunale, come previsto dalla normativa vigente, non ha trovato così la copertura nella successiva programmazione economico-finanziaria dell'ente. Nel caso specifico del Comune di Carmiano, tale irregolarità contabile si è protratta sino al bilancio di previsione 2017 che, così come per l'esercizio 2015 e 2016, non ha previsto il finanziamento del disavanzo, consentendo un'indebita espansione della capacità di spesa.

Fermo restando che la Sezione si riserva ulteriori approfondimenti nel corso del controllo finanziario sui rendiconti 2015 e 2016, il Comune di Carmiano dovrà provvedere, in occasione

del primo adempimento utile nell'ambito del ciclo di bilancio (approvazione del rendiconto 2017), a quantificare correttamente le quote residue di ammortamento da rimborsare alla Cassa DD. e PP. ai fini della esatta determinazione della quota di risultato di amministrazione da accantonare al 31.12.2017 alla voce "Fondo anticipazioni liquidità decreto legge n. 35 del 2013 e successive modifiche e rifinanziamenti". L'eventuale, quanto probabile, maggior disavanzo che potrebbe generarsi dovrà essere recuperato secondo le modalità e la tempistica prevista dall'art. 188 del D.Lgs. n. 267/2000.

Su tale punto l'ente dovrà relazionare anche in sede di adozione delle misure correttive richieste dalla presente deliberazione.

5.- Violazione dei parametri di deficitarietà n. 2 e n. 8

Nel corso dell'istruttoria è stato rilevato che il Comune di Carmiano ha violato i parametri di deficitarietà n. 2 (ammontare dei residui attivi di nuova formazione di cui ai titoli I e III in rapporto all'entità degli accertamenti di competenza riferita ai medesimi titoli I e III) e n. 8 (consistenza della debitoria fuori bilancio riconosciuta in rapporto con i valori di accertamento delle entrate correnti). Inoltre, è stato chiesto di fornire il calcolo delle percentuali superate rispetto ai valori-soglia previsti dal D.M. del 18 febbraio 2013, di relazionare in merito alla violazione degli stessi.

L'ente, con riferimento alla formazione di residui attivi superiori al 42% degli accertamenti relativi ai titoli I e III, ha confermato le notevoli difficoltà riscontrate nella realizzazione delle riscossioni.

Per quel che concerne, invece, il parametro n. 8, risulta confermata la violazione nonostante l'errata compilazione della tabella, di seguito riportata, estratta dalla relazione dell'organo di revisione al Rendiconto 2014 (cfr. pag. 36):

Tabella 1

Evoluzione debiti fuori bilancio Tab. 51

Rendiconto 2012	Rendiconto 2013	Rendiconto 2014
150.209,00	0,00	1.650.000,00

Incidenza debiti FB su entrate correnti

Rendiconto 2012	Rendiconto 2013	Rendiconto 2014
5.780.797,81	6.006.796,98	7.928.660,96
2,60%	0,00%	2,10%

I dati suindicati non espongono correttamente l'andamento della debitoria relativa al triennio 2012/2014; infatti, la percentuale d'incidenza dei debiti riconosciuti sulle entrate correnti nell'esercizio 2014 è del 20,81 % e non, come riportato in tabella del 2,1%, inoltre, non risultano indicati i debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2013 pari ad € 95.425,00 (cfr. questionario consuntivo 2013), che hanno comportato la violazione del valore soglia dell'1% (1,59%). Considerato che la ricorrenza della violazione del suindicato parametro va verificato nel triennio, è possibile affermare che il valore soglia dell'1% è superato in tutti gli ultimi tre esercizi finanziari 2012-2013-2014.

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. I parametri obiettivi 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 almeno 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 finanziari. Si precisa che la condizione di ente strutturalmente deficitario non coincide con lo stato di dissesto finanziario disciplinato dall'art. 244 del D.Lgs. n. 267/2000.

6.- Rapporto sulla tempestività dei pagamenti e quantificazione dei debiti liquidi ed esigibili al 31 dicembre 2015

Nel corso dell'istruttoria sono stati richiesti all'ente numerose informazioni in merito ai debiti liquidi ed esigibili non estinti al 31/12/2015, nello specifico l'ente avrebbe dovuto compilare un prospetto dettagliato dal quale si potessero evincere le seguenti informazioni: l'indicazione dei creditori, i singoli importi di debito, l'imputazione degli stessi alla spesa corrente o alla spesa in conto capitale, se tale debitoria era riconducibile ad impegni di spesa che trovavano copertura finanziaria nel bilancio di competenza 2015 o precedenti, ovvero se integravano (ed in che misura) debiti fuori bilancio, le motivazioni per le quali l'ente non aveva provveduto al regolare e puntuale pagamento.

Il Comune di Carmiano, nonostante la richiesta, nelle modalità suindicate, formulata con nota del 21 novembre 2016 e reiterata successivamente in sede di integrazione istruttoria, non ha fornito alcun dato in merito alla debitoria liquida ed esigibile, ma si è limitato ad evidenziare che l'attuale Responsabile del Servizio finanziario si è insediato solo nel mese di settembre 2017 e che, comunque, si sta provvedendo ad una puntuale ricognizione delle fatture pervenute e dei corrispondenti impegni di spesa assunti.

Osserva il Collegio che è da considerarsi particolarmente grave l'omessa comunicazione dell'elenco dei debiti liquidi ed esigibili non estinti al 31 dicembre 2015.

Si rammenta, inoltre, che il Decreto Legge n. 35 dell'8 aprile 2013, convertito dalla Legge n. 64 del 6 giugno 2013, ha introdotto diverse novità in materia di certificazione e cessione dei crediti nei confronti delle pubbliche amministrazioni.

In particolare, l'articolo 7 comma 4, prescrive che, entro il 15 settembre 2013, le amministrazioni debitrici devono produrre, attraverso la piattaforma per la certificazione dei crediti, l'elenco completo dei debiti certi, liquidi ed esigibili, maturati alla data del 31 dicembre 2012 e che, al momento della comunicazione, non risultano ancora estinti, contestualmente, devono essere riportati i dati identificativi del creditore.

REGIONALE DI CONTROLLO BARI

Il successivo comma 4 bis, disciplina "a regime" tale obbligo di comunicazione, prevedendo che a decorrere dal 1° gennaio 2014, le comunicazioni di cui al comma 4, relative all'elenco completo dei debiti certi, liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre di ciascun anno, sono trasmesse dalle amministrazioni pubbliche per il tramite della piattaforma elettronica entro il 30 aprile dell'anno successivo.

La normativa è finalizzata, tra l'altro, a garantire che i creditori delle pubbliche amministrazioni possano avvalersi di questa forma di comunicazione per vedersi riconosciuta la certificazione di tali crediti; infatti, la suindicata comunicazione, ai sensi del comma 6 dell'articolo 7 del D.L. 35/2013, equivale a certificazione.

Al fine di rendere, ancor più pregnante la tutela dei creditori delle pubbliche amministrazioni, il legislatore ha previsto al successivo comma 7 che: "...in caso di omessa, incompleta o erronea comunicazione da parte dell'amministrazione pubblica di uno o più debiti, il creditore può richiedere all'amministrazione stessa di correggere o integrare la comunicazione del debito di cui al comma 4. Decorsi 15 giorni dalla data di ricevimento della richiesta senza che l'amministrazione abbia provveduto ovvero espresso un motivato diniego, il creditore può presentare istanza di nomina di un Commissario ad acta...".

Considerato che agli adempimenti previsti in merito alla ricognizione dei debiti contratti dalle pubbliche amministrazioni, sono soggetti anche gli enti locali, il Collegio non può esimersi dall'evidenziare che appare gravemente censurabile la condotta del Comune di Carmiano che, pur in presenza di un espresso obbligo di legge e a fronte di reiterate richieste di chiarimenti da parte di questa Sezione di controllo, non ha inteso, a tutt'oggi, fornire i dati e le informazioni necessarie, tanto più che avrebbe già dovuto effettuare tale adempimento ai fini della suindicata certificazione.

Il comune in sede di adozione delle misure correttive dovrà trasmettere tutte le suindicate informazioni, aggiornando il dato dei debiti liquidi ed esigibili al 31 dicembre 2016 e rapportandolo all'entità dei residui passivi contabilizzati nel rendiconto 2016, secondo quanto previsto dai principi contabili sui quali si fonda il sistema di armonizzazione dei bilanci degli enti locali.

A tal proposito il Collegio rammenta che il principio contabile previsto al punto 6.1 – Allegato 4/2 del D.Lgs n. 118/2011 dispone che: "*...La natura esigibile della spesa è determinata sulla base dei principi contabili applicati riguardanti le singole tipologie di spesa. In ogni caso, possono essere considerate esigibili, e quindi liquidabili ai sensi dell'articolo 3, comma 4, del presente decreto, le spese impegnate nell'esercizio precedente, relative a prestazioni o forniture rese nel corso dell'esercizio precedente, le cui fatture pervengono nei due mesi successivi alla chiusura dell'esercizio o per le quali il responsabile della spesa dichiara, sotto la propria responsabilità valutabile ad ogni fine di legge, che la spesa è liquidabile in quanto la prestazione è stata resa o la fornitura è stata effettuata nell'anno di riferimento.*

In particolare, deve essere verificato che:

a) i documenti di spesa prodotti siano conformi alla legge, comprese quelle di natura fiscale,

REGIONALE DI CONTROLLO

formalmente e sostanzialmente corretti;

b) le prestazioni eseguite o le forniture di cui si è preso carico rispondano ai requisiti quantitativi e qualitativi, ai termini e alle altre condizioni pattuite;

c) l'obbligazione sia esigibile, in quanto non sospesa da termine o condizione.

La liquidazione consente la puntuale determinazione della somma dovuta al creditore, per una determinata ragione, e deve essere effettuata tempestivamente, al fine di attestare l'esigibilità del credito nell'esercizio in cui è effettuata. Alla fine dell'esercizio, gli impegni contabili non liquidati o non liquidabili nell'esercizio in corso di gestione sono annullati e re-imputati nell'esercizio in cui l'obbligazione risulta esigibile.

La fase della liquidazione presenta una propria autonomia rispetto alla successiva fase dell'ordinazione della spesa. Pertanto, è necessario superare la prassi che prevede, in ogni caso, la contestuale liquidazione ed ordinazione della spesa. Si ribadisce che la liquidazione è registrata quando l'obbligazione è esigibile...".

Alla luce di quanto suesposto, la Sezione si riserva di compiere le necessarie verifiche in occasione del controllo finanziario sui rendiconti 2015 e 2016.

7.- Spese di rappresentanza

Nel corso dell'istruttoria è stato verificato che il Comune di Carmiano non ha provveduto a trasmettere il prospetto relativo alle spese di rappresentanza, ex art. 16, co. 26 del D.L. n.138/2011 e D.M. 23 gennaio 2012, sostenute nell'esercizio 2014.

L'ente in sede di controdeduzioni ha specificato che si trattava di spese di modico valore, senza tuttavia, provvedere all'invio dello stesso. Solo in prossimità dell'adunanza pubblica, in riscontro ad un ulteriore sollecito, ha depositato il suindicato prospetto che, come è noto, costituisce un allegato al rendiconto della gestione ai sensi del comma 26 dell'art. 18 cit.

Orbene, il prospetto risulta compilato, ma non reca la data, le sottoscrizioni del Responsabile del Servizio finanziario, del Segretario generale, del Revisore dei conti, né tantomeno il timbro dell'ente; in altri termini, pur indicando espressamente che si tratta di un "*allegato al Rendiconto 2014*", non è stata comprovata l'effettiva formazione, provenienza ed allegazione del prospetto al documento contabile.

In sede di adozione delle misure correttive, l'ente dovrà produrre la copia conforme all'originale (datata e sottoscritta) certificata ai sensi della vigente normativa, a suo tempo allegata al conto consuntivo 2014.

8.- Organismi partecipati

Con nota istruttoria del 21 novembre 2016 e successiva integrazione in data 11 luglio 2017, è stata sollecitata la trasmissione della relazione sui risultati del piano di razionalizzazione che gli enti locali avrebbero dovuto adottare entro il 31 marzo 2016 e trasmettere nuovamente alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti (e pubblicare sul sito internet istituzionale dell'amministrazione).

Il Comune di Carmiano non ha prodotto la suindicata relazione e solo nel corso della discussione orale ha chiarito che non è stata mai approvata.

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO

Rammenta il Collegio che l'art. 1, comma 611, della legge di stabilità n. 190 del 2014, ha disposto che le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti locali, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le università e gli istituti di istruzione universitaria pubblici e le autorità portuali, a decorrere dal 1° gennaio 2015, avviino un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, in modo da conseguire la riduzione delle stesse entro il 31 dicembre 2015, anche tenendo conto di predeterminati criteri.

A tal fine, il successivo comma 612 ha prescritto che i presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, i presidenti delle province, i sindaci e gli altri organi di vertice delle amministrazioni di cui al comma 611, definiscano e approvino, entro il 31 marzo 2015, un piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, le modalità e i tempi di attuazione, nonché l'esposizione in dettaglio dei risparmi da conseguire. Tale piano, corredato di un'apposita relazione tecnica, va trasmesso alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti e pubblicato sul sito internet dell'amministrazione (secondo le modalità previste dal decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33). Entro il 31 marzo 2016, infine, gli organi sopra indicati devono predisporre una relazione sui risultati conseguiti, da trasmettere alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti; la suddetta relazione va pubblicata nel sito internet istituzionale dell'amministrazione.

Con tali disposizioni, il legislatore ha intestato alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una specifica funzione, da un lato, di verifica della conformità della costituzione o dell'adesione ad una società al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente pubblico socio (art. 3, comma 28, della legge n. 244 del 2007) e di esame dei processi di razionalizzazione delle società partecipate, sia in fase di predisposizione dei relativi piani che di esame dei risultati conseguiti (art. 1, comma 612, legge n. 190 del 2014). La verifica affidata in materia alla Corte dei conti non si traduce in un'attività invasiva dell'autonomia delle amministrazioni ma è diretta, nell'interesse di queste ultime e della comunità amministrata, a rappresentare agli organi di governo le irregolarità riscontrate, in modo che gli stessi possano promuovere eventuali misure correttive.

Fermo restando che questa Sezione di controllo, in occasione del controllo finanziario sui rendiconti 2015 e 2016, si riserva ulteriori approfondimenti in merito all'operazione di razionalizzazione posta in essere dal Comune di Carmiano, evidenzia che il rilievo non può ritenersi superato, essendosi l'ente reso inadempiente a fronte di uno specifico obbligo di legge.

9.- Mancato aggiornamento dell'inventario dei beni mobili ed immobili

Nel corso dell'istruttoria, è stato chiesto all'ente di presentare aggiornamenti in ordine alla redazione dell'inventario dei beni, atteso che alla data del 19 ottobre 2015, con nota prot. 13160 di riscontro sull'istruttoria Rendiconto 2013, l'ente aveva dichiarato che lo stesso non era stato effettuato per carenza di risorse, ma che sarebbe stato prodotto in occasione dell'approvazione del Rendiconto 2015.

In sede di controdeduzioni, il Comune di Carmiano ha comunicato di non aver ancora proceduto

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO

all'aggiornamento dell'inventario, senza tuttavia fornire alcuna ulteriore informazione sulle cause di tale inadempimento. In prossimità dell'adunanza pubblica, il comune ha comunicato che è in corso di espletamento una procedura selettiva per l'individuazione della ditta che procederà a rilevare, censire e valutare l'intero patrimonio comunale, in adempimento delle prescrizioni fissate dal principio contabile previsto dal D.Lgs. n. 118/2011, allegato 4/3.

Per costante giurisprudenza di questa Sezione, infatti, il mancato aggiornamento dell'inventario costituisce una grave irregolarità, atteso che il conto del patrimonio deve rappresentare compiutamente la situazione patrimoniale e finanziaria del comune e, a tal fine, è indispensabile che l'ente sia dotato di un inventario aggiornato annualmente. L'assenza di un inventario aggiornato, inoltre, rende inattendibile il rendiconto, impedisce la corretta applicazione dell'art. 58 D.L. n. 112/2008 (convertito dalla legge n. 133/2008) e la prevista attività di riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare comunale.

Rammenta il Collegio che tale circostanza rappresenta una criticità ancor più rilevante con l'affiancamento alla contabilità finanziaria, a partire dall'esercizio 2016, della contabilità economico-patrimoniale che, come è noto non può prescindere dall'aggiornamento dell'inventario dei beni.

L'ente vorrà in sede di applicazione di misure correttive, aggiornare in merito questa Sezione, relazionando sulle azioni poste in essere per ottemperare a tale obbligo.

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 Carmiano (LE) adotta specifica pronuncia accertando che:

1) Costituisce violazione di legge la mancata approvazione relazione sui risultati del piano di razionalizzazione da adottare entro il 31 marzo 2016;

2) costituiscono irregolarità suscettibili di pregiudicare, in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari dell'Ente:

- il reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria e le criticità dei flussi di cassa;
- il riscontro dei risultati della gestione e movimentazione dei residui attivi costituiti in anni precedenti il 2010;
- la sussistenza di debiti fuori bilancio;
- l'errata contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità;
- la violazione dei parametri di deficitarietà n. 2 e n. 8;
- la mancata trasmissione dell'elenco dei debiti liquidi ed esigibili al 31 dicembre 2015;
- le criticità relative alla formazione del prospetto relativo alle spese di rappresentanza;
- il mancato aggiornamento dell'inventario dei beni mobili ed immobili.

DISPONE

1) che da parte dell'ente siano adottate tutte le opportune misure correttive idonee a superare definitivamente le rilevate criticità, con particolare riferimento agli adempimenti

CORTE DEI CONTI · SEZIONE REGIONALE DI

esplicitamente richiesti in parte motiva riguardanti: la ricognizione dei fondi vincolati contabilizzati in bilancio ed eventualmente incassati; la contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità ottenuta ex D.L. n. 35/2013 quale fondo da accantonare nel risultato di amministrazione 2017; la quantificazione dei debiti liquidi ed esigibili al 31 dicembre 2016 unitamente alle altre informazioni richieste in sede d'istruttoria, nonché i corrispondenti residui passivi al 31 dicembre 2016; la trasmissione della copia conforme del prospetto delle spese di rappresentanza;

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

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

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

Così deciso, in Bari, il giorno 9 novembre 2017

Il Relatore
Rossana De Corato

Il Presidente
Agostino Chiappiniello

Depositata in Segreteria il 11/12/2017
Il Direttore della Segreteria
Marialuce Sciannameo

CORTE DEI CONTI · SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO · BARI