

MODULARIO
C. C. 2



COMUNE DI GINOSA VISTO DI ARRIVO
28 FEB 2015
<i>[Signature]</i>

MOD. 2

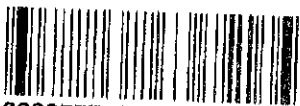
Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

*UFFICIO MACCOCERA,
TRASMETTERE COPIA
AL PRESIDENTE DEL
CONSIGLIO COMUNALE E
AL COLLEGGIO DEI REVISORI
UBI*

All.: n.1

CORTE DEI CONTI



0000755-25/02/2015-SC_PUG-T75-P

Al Sindaco del Comune di

Ginosa (TA)

Al Presidente del Consiglio comunale
del Comune di

Ginosa (TA)

All'Organo di revisione del Comune di

Ginosa (TA)

CITTA' di GINOSA TARANTO
27 FEB. 2015
Prot. n° <i>4854</i>
Cat. Cl. Fasc.

Oggetto: Pronuncia ai sensi dell' art. 148 bis del d.lgs n. 267/2000

Si trasmette copia della deliberazione n. 60/PRSP/2015, adottata dalla Sezione regionale di controllo per la Puglia nell'adunanza pubblica dell' 11 dicembre 2014, con invito al Presidente del Consiglio comunale in indirizzo, a darne comunicazione all'Organo consiliare.

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Marialucre Sciannameo)

PER RICEVUTA

21.9.2015



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

composta dai magistrati:

Consigliere	Luca Fazio	Presidente f.f.
Consigliere	Stefania Petrucci	
Referendario	Rossana De Corato	Relatore
Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Referendario	Carmelina Adesso	



A seguito dell'adunanza pubblica del 11 dicembre 2014 ha assunto la seguente deliberazione.

Visti:

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



- le linee guida e i relativi questionari per gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, approvate in relazione al Rendiconto della gestione 2011 e 2012 dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti rispettivamente con deliberazione n. 10/SEZAUT/2012 del 18/06/2012 e con deliberazione n. 6/2013/AUT/INPR in data 22 febbraio 2013;
- la nota istruttoria in data 06/08/2014 e successiva integrazione in data 29/10/2014, indirizzate al comune e all'Organo di revisione e le controdeduzioni relative al consuntivo 2011 e 2012, pervenute in data 10 settembre 2014, a firma del sindaco e dell'Organo di revisione, e in data 7 e 18 novembre 2014, a firma dell'Organo di Revisione;
- le osservazioni conclusive del Magistrato relatore;
- l'ordinanza n. 69/2014 in data 21 novembre 2014 con la quale il Presidente f.f. della Sezione ha convocato l'odierna adunanza pubblica per l'esame delle criticità evidenziate nelle suddette osservazioni finali;
- le memorie pervenute in data 4 dicembre 2014 nei termini fissati dall'ordinanza presidenziale;

Udito il relatore Ref. Rossana De Corato;

Udito, in rappresentanza del comune di Ginosa (TA), il Sindaco - dott. Vito De Palma e la Responsabile del Servizio finanziario dott.ssa Anna Rizzi intervenuti unitamente al Presidente del Collegio dei revisori dei conti dott. Enrico De Pascale.

Ritenuto in

FATTO

In data 25 gennaio 2013 è pervenuta la relazione dell'Organo di Revisione del comune di Ginosa (22.683 abitanti) sul rendiconto 2011 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.10/SEZAUT/2012 del 18/06/2012 e, successivamente, in data 10 gennaio 2014 è pervenuta la relazione dell'Organo di revisione sul rendiconto 2012 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. 6/2013/AUT/INPR in data 22 febbraio 2013.

A seguito dell'attività istruttoria avviata con nota indirizzata al comune ed all'Organo di revisione in data 06/08/2014, sono stati chiesti chiarimenti e precisazioni in ordine a numerosi aspetti della gestione finanziaria.

L'amministrazione comunale ha fornito i chiarimenti richiesti con memorie pervenute in data 10 settembre 2014, a firma del sindaco e dell'Organo di revisione e in data 7 e 18 novembre 2014, a firma dell'Organo di Revisione;

Il Magistrato istruttore, non avendo ritenuto i suddetti chiarimenti idonei a superare i rilievi formulati, ha depositato le osservazioni finali, evidenziando i profili di criticità emergenti dall'esame dei rendiconti 2011 e 2012.

Il Presidente ha fissato in data odierna pubblica adunanza, l'Amministrazione ha



De

presentato nel termine del 4 dicembre 2014, fissato nella suindicata ordinanza, una memoria illustrativa a firma del Sindaco.

Le osservazioni del Magistrato istruttore hanno ad oggetto le seguenti criticità:

Rendiconto 2011 e Rendiconto 2012

1. Lento recupero evasione tributaria con particolare riferimento alle riscossioni per I.C.I. e T.A.R.S.U – Cancellazione nel 2011 di un cospicuo importo di residui attivi rinvenienti dagli accertamenti ordinari ICI ed emessi nel 2008 e nel 2009.

Nel corso dell'istruttoria è emerso che l'attività di recupero dell'evasione tributaria nell'esercizio 2011 ha determinato l'accertamento in bilancio a titolo di ruoli ICI pari ad € 610.000,00, e ruoli TARSU pari ad € 200.000,00, per complessivi € 810.000,00.

Tuttavia, per quel che concerne il suindicato ruolo ICI, risulta che l'ente ad oggi ha realizzato una riscossione pari ad € 102.812,62 (16,85% del totale accertato) e per il ruolo TARSU una riscossione, aggiornata al 2014, di € 33.880,64 (16,94% del totale accertato).

L'analisi dei dati relativi al recupero dell'evasione tributaria accertata nell'esercizio 2012 rivela che l'ente ha accertato l'importo di € 256.814,00, relativo al ruolo ICI e l'importo di € 500.000,00 derivante dagli accertamenti ICI.

Anche le riscossioni relative alle suindicate risorse appaiono alquanto limitate, infatti, nel periodo compreso tra il 2012 ed il 2014 sono stati riscossi € 45.784,46 (pari al 17,83% del totale accertato) per quel che concerne il ruolo ICI, ed € 326.963,99, (pari al 65,39% del totale accertato), relativo agli accertamenti ICI.

L'ente ha specificato che la natura degli avvisi di accertamento e dei ruoli emessi è mista, nel senso che ricorrono, in entrambe le tipologie di provvedimenti, sia la fattispecie di accertamenti di cespiti mai accertati sino al 2011, che l'attività di recupero per morosità.

Con memoria in data 4 dicembre 2014 e nel corso della pubblica adunanza il comune ha confermato che il lento recupero dell'evasione tributaria, effettuata dal concessionario a mezzo di ruolo, è dovuto anche alla lunga durata delle procedure esecutive ed alla normativa che limita la pignorabilità dei cespiti appartenenti alle fasce più deboli.

Inoltre, ha specificato che il comune di Ginosa, in ottemperanza a quanto previsto dalla legge, ha stanziato, nel bilancio 2014, un fondo rischi per dubbia esigibilità pari ad € 2.291.758,85, finanziato con l'avanzo di amministrazione.

Strettamente collegata alla questione attinente al "trend" di riscossione delle entrate tributarie, con particolare riferimento al recupero dell'evasione, è la verificata cancellazione nel rendiconto 2011, di cospicui importi di residui attivi riconducibili ad accertamenti relativi proprio alle seguenti tipologie di tributi:

- € 89.000,00 - Imposta ICI ordinaria" accertata nel 2008;
- € 550.000,00 - Imposta ICI ordinaria" accertata nel 2009.



L'ente con memorie illustrative ha precisato che negli esercizi 2008 e 2009 sono stati accertati i suindicati importi, i quali, tuttavia non sono stati riscossi mediante la procedura in autoliquidazione.

A seguito di tale verifica il comune ha ritenuto di cancellare tali importi e, a distanza di tre anni, di emettere avvisi di accertamento ICI, relativi ai medesimi cespiti, che sono e/o saranno - dato che la procedura è ancora "in itinere" - imputati negli esercizi finanziari di effettiva emissione dei suddetti avvisi.

2. Presenza di debiti fuori bilancio riconosciuti ai sensi dell' art. 194 del Tuel e superamento del parametro di deficiarietà n. 8).

Dal consuntivo 2011 e 2012 si evince il reiterato ricorso al riconoscimento di debiti fuori bilancio come già segnalato nella delibera n. 48/2011 di questa Sezione Regionale di Controllo avente ad oggetto l'analisi del Rendiconto 2009.

Nel corso dell'istruttoria è stato verificato che l'ente, anche per l'esercizio 2013, ha perpetuato il ricorso a tale istituto.

Ulteriori approfondimenti istruttori hanno rilevato la sussistenza di n.2 debiti fuori bilancio riconosciuti rispettivamente con delibera di Consiglio comunale n. 13 del 18/03/2011 (€ 1.926,73) e con delibera di Consiglio comunale n. 15 del 09/08/2012 (€ 63.073,30), non risultanti dalle relazioni-questionario compilate dal Collegio dei revisori dei conti, né dai prospetti trasmessi alla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti.

Inoltre, la spesa relativa ad € 63.073,30, come si evince dalla D.C.C. n.15/2012, risulta imputata come di seguito specificato:

per € 5.673,98 sul bilancio 2010

per € 15.350,45 sul bilancio 2012

per € 21.024,43 sul bilancio 2013

per € 21.024,43 sul bilancio 2014

Con controdeduzioni depositate in prossimità della pubblica adunanza, il comune ha rappresentato che la delibera di riconoscimento del debito fuori bilancio pari ad € 63.073,30 è stata regolarmente inviata alla competente Procura regionale della Corte dei conti in data 3 settembre 2012; per quel che concerne, invece, il finanziamento del debito nel bilancio 2010, ha chiarito che si trattava di debito per ristoro ambientale non contestato nell'"an", ma nel "quantum", per tale motivazione era stata stanziata - a residuo 2010 - la somma di € 5.673,98, successivamente integrata a seguito della quantificazione operata in sede processuale.

L'operazione di riconoscimento del debito "de quo", quindi, è avvenuta per il minor importo di € 57.399,32, il quale è stato rateizzato nei successivi due esercizi finanziari.

Per quel che concerne, invece, il debito fuori bilancio pari ad € 1.926,73, riconosciuto con delibera di Consiglio comunale n. 13 del 18/03/2011, il Sindaco ha dichiarato di non conoscere la ragione del mancato invio del provvedimento alla Procura regionale contabile - alla cui trasmissione ha, comunque, provveduto in data 14 agosto 2014 - ma ha



garantito che sono state avviate le necessarie verifiche al fine di accertare le relative responsabilità.

Infine, ha rappresentato che, probabilmente, la sussistenza dei suindicati disservizi ha contribuito a determinare anche l'incompleta compilazione dei questionari inviati a questa Sezione regionale ed alla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti.

I dati relativi ai debiti fuori bilancio per il periodo 2010/2013, integrati con gli importi mancanti per il 2011 e il 2012, sono riepilogati nella tabella che segue.

Tabella 1

Debiti Fuori Bilancio	2010	2011	2012	2013
lett. a) ex art. 194 TUEL	€ 219.781,62	€ 39.519,80	€ 631.259,05 + € 63.073,30	€ 2.039.377,23
lett. e) ex art. 194 TUEL	€ 489.512,71	€ 304.989,00 + € 1.926,73		
TOTALE	€ 709.294,33	€ 346.435,53	€ 694.332,35	€ 2.039.377,23
Parametro 8) ex DM 24/09/2009	3,45%	2,07%	4,17%	10,84%

I dati contabili suindicati evidenziano che nel corso dell'esercizio 2011 sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio riconducibili alla fattispecie contemplata dall'art. 194 comma 1 lett. e) del TUEL, ovvero, sono riferiti a spese ordinate dall'ente in assenza del relativo impegno di spesa; nell'esercizio 2012, invece, è stato riconosciuto il cospicuo importo di € 694.332,35, derivante da provvedimenti giudiziari esecutivi, nonché dal pagamento di corrispettivi per onorari.

Il comune ha evidenziato che il "trend" ascendente dei debiti fuori bilancio registrato nel triennio 2011 - 2013 è dovuto principalmente alle ripetute calamità naturali che hanno investito il territorio comunale (crollo di una palazzina ed alluvione), le quali hanno costretto l'ente a dichiarare lo stato di emergenza e a sopportare spese "straordinarie", le quali, tuttavia, saranno recuperate a seguito dei trasferimenti regionali ancora in fase di esecuzione.

Nel corso della pubblica adunanza il Sindaco del comune di Ginosa ha precisato che il pagamento delle spese eccezionali conseguenti alle gravi calamità verificatesi è stato effettuato anche per evitare l'acuirsi delle situazioni di danno ed il proliferare di eventuali interessi per morosità. Inoltre, ha specificato che nell'esercizio in corso sono stati riconosciuti debiti fuori per € 190.893,23, e che l'ente ha provveduto all'intera copertura con risorse proprie di bilancio.

Nell'esercizio 2012, invece, il comune ha effettuato un cospicuo riconoscimento di debito fuori bilancio (€ 510. 630,53 riconosciuto con delibera di Consiglio comunale n. 23 del 29 settembre 2012), rinveniente dalla transazione stipulata con la CISA S.p.A., all'esito della



sentenza del Consiglio di Stato n. 3119/2012, con la quale è stata decretata la soccombenza dell'ente.

L'aumento dell'insorgenza (e successivo riconoscimento) di debiti fuori bilancio nel periodo 2011 - 2013 ha prodotto un considerevole incremento della percentuale riferita al parametro di deficitarietà n. 8 che, com'è noto, misura in termini percentuali il rapporto intercorrente tra gli accertamenti delle entrate correnti e la consistenza dei debiti fuori bilancio, il quale è passato dal 2,07% nel 2011 al 10,84% nel 2013, a fronte del valore - soglia dell'1%.

3. Violazione del parametro di deficitarietà n. 4) negli esercizi finanziari 2011 e 2012

L'ente ha violato sia nell'esercizio 2011 che nel 2012 il parametro di deficitarietà n. 4), relativo al volume dei residui passivi complessivi provenienti da Titolo I rapportato agli impegni della medesima spesa corrente.

Tale violazione è connotata da un rilevante superamento del parametro soglia del 40%, che nel 2011 risulta, addirittura, pari al 93,56%, superando nettamente il doppio del valore limite.

Nel 2012 il medesimo parametro ha registrato il 77,79%, superando, anche in questo caso nettamente il valore soglia del 40%.

L'ente con controdeduzioni depositate in occasione dell'adunanza pubblica ha specificato che nell'esercizio 2013 si è realizzato un "trend" decrescente nella formazione dei residui passivi di parte corrente (67%), che dimostrerebbe un miglioramento significativo rispetto ai due esercizi precedenti.

Il comune di Ginosa ha, inoltre, chiarito che: *"...seppur nella difficoltà di fronteggiare immediatamente i danni per calamità naturali, sta migliorando progressivamente i tempi medi dei pagamenti, attestandosi per il 2013 ad un solo giorno di ritardo rispetto ai 30 giorni previsti per i pagamenti relativamente alle spese correnti, oggetto del questionario MEF..."*.

4. Rapporto sulla tempestività dei pagamenti 2012 e sussistenza di una debitoria liquida ed esigibile al 31 dicembre 2014

In sede istruttoria si è inteso verificare se il comune di Ginosa avesse provveduto ad espletare gli adempimenti di cui all'art. 7 del D.L. n.35/2013, convertito in L.n.64/2013, nel contempo è stato chiesto all'ente di comunicare il totale dei debiti certi, liquidi ed esigibili al 31/12/2012, l'importo totale dei debiti certi, liquidi ed esigibili al 31/12/2013 (maturati esclusivamente nell'esercizio finanziario di competenza 2013) e di aggiornare il dato relativo alla debitoria liquida ed esigibile al 30/09/2014, specificando se si tratta di debiti riferiti alla competenza 2014, ovvero provenienti da esercizi precedenti.

L'ente, con nota risposta integrativa del 18 novembre 2014, si era limitato a comunicare esclusivamente il totale dei debiti scaduti al 31/12/2012 e quelli relativi alla competenza 2013.



A seguito del deferimento in adunanza pubblica, il comune ha trasmesso i dati richiesti nel corso dell'istruttoria, rappresentando che la residua debitoria liquida ed esigibile al 31 dicembre 2012, ammonta ad € 167.824,10 e quella riferita al 31 dicembre 2013 risulta pari ad € 258.706,00.

Per quel che concerne, invece, la debitoria in conto competenza del 2014 alla data del 30 settembre 2014, ha comunicato che ammonta ad € 1.373.154,74 (di cui finanziati in conto competenza per € 1.060.346,44 e in conto residui per € 312.808,30).

Infine è stato precisato che non sussistono nel 2014 debiti liquidi ed esigibili provenienti da esercizi precedenti e non finanziati in competenza 2014.

Nel corso della discussione orale il Sindaco ha dichiarato che l'esercizio 2014 chiuderà sicuramente con un risultato di cassa positivo e che tale debitoria è in parte riconducibile all'anticipazione effettuata per il "Piano di zona", per il quale la Regione sta riversando i trasferimenti previsti e dovuti all'ente.

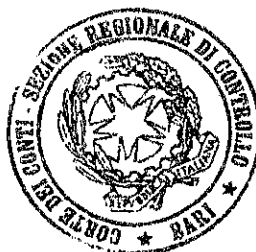
Considerato in

DIRITTO

La legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Legge finanziaria 2006) all'art. 1, commi 166 e ss. ha previsto che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti: "Al fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica", svolgano verifiche ed accertamenti sulla gestione finanziaria degli Enti locali, esaminando per il tramite delle relazioni trasmesse dagli Organi di revisione economico-finanziaria degli Enti locali, i bilanci di previsione ed i rendiconti.

Il D.lgs 6 settembre 2011 n. 149 ("Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5.5.2009 n. 42") ha assegnato specifico rilievo alle pronunce delle Sezioni regionali di controllo della Corte prevedendo che l'accertamento di comportamenti difforni dalla sana gestione finanziaria può condurre l'ente, a determinate condizioni, alla deliberazione del dissesto o allo scioglimento del consiglio (art. 6, comma 2 "Responsabilità politica del presidente di provincia e del sindaco").

Inoltre l'articolo 148 bis del D.Lgs. 267/2000, introdotto dal D.L. n.174/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha previsto 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, entro sessanta giorni dalla comunicazione della delibera di accertamento, *"...i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio..."*, e a trasmettere alla Corte i provvedimenti adottati in modo che la magistratura contabile possa verificare, nei successivi trenta giorni, se gli stessi sono 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..."*.

All'esito dell'istruttoria e della pubblica adunanza - con i relativi approfondimenti cognitivi - la Sezione formula le seguenti considerazioni con riferimento ai profili di criticità riscontrati e rimasti non superati, anche a seguito del contraddittorio con l'ente.

L'esame delle relazioni sul rendiconto di gestione degli esercizi finanziari 2011 e 2012 del comune di Ginosa (TA) ha evidenziato le seguenti irregolarità/criticità:

A. Lento recupero evasione tributaria con particolare riferimento alle riscossioni per I.C.I. e T.A.R.S.U - Cancellazione nel 2011 di un cospicuo importo di residui attivi rinvenienti dagli accertamenti ordinari ICI ed emessi nel 2008 e nel 2009.

I dati emergenti dalle relazioni trasmesse dall'Organo di revisione e gli ulteriori approfondimenti effettuati in sede d'istruttoria, evidenziano una situazione di criticità connessa al ritardo con il quale l'Ente provvede alla riscossione dei ruoli coattivi ICI e TARSU rispetto agli accertamenti risultanti dall'esercizio di riferimento.

Tali problematiche, d'altra parte, non possono ritenersi superate dalla circostanza che negli esercizi successivi all'accertamento in competenza il comune abbia proseguito nell'attività di riscossione, atteso che, così come agevolmente evincibile da quanto rilevato in punto di fatto, le riscossioni si stanno realizzando, comunque, a distanza di un notevole lasso temporale, sia rispetto alle date di riferimento dei tributi medesimi, che a quelle degli accertamenti, così come evidenziato nella parte in fatto.

Il Collegio, pur prendendo atto ed apprezzando che l'amministrazione convenuta abbia intrapreso consistenti azioni ingiuntive e/o esecutive volte al recupero dell'evasione tributaria, rammenta che la vigente normativa prescrive che l'attività di accertamento sia sempre preceduta da una rigorosa verifica dei titoli giuridici e delle ragioni del mantenimento in bilancio di tali voci di entrata.



Al riguardo l'art. 228 del TUEL dispone che: *"...Prima dell'inserimento nel conto del bilancio dei residui attivi e passivi l'ente locale provvede all'operazione di riaccertamento degli stessi, consistente nella revisione delle ragioni del mantenimento in tutto o in parte dei residui..."*.

Il Principio contabile n. 3 stabilisce che nel procedere al riaccertamento dei residui attivi *"...l'ente deve mantenere un comportamento prudente, evitando di conservare tra i residui attivi del conto del bilancio i crediti dichiarati assolutamente inesigibili, quelli controversi e quelli riconosciuti di dubbia o difficile esazione o premunirsi di costituire un fondo svalutazione crediti idoneo a bilanciare gli effetti negativi sul risultato di amministrazione che tali eliminazioni altrimenti produrrebbero..."* (punto n. 45).

Ne deriva che con l'operazione di riaccertamento dei residui l'ente deve procedere non soltanto ad un controllo formale volto a verificare la sussistenza dei presupposti in base ai quali ha proceduto all'accertamento (titolo giuridico, debitore, quantificazione del credito), ma anche ad un controllo sostanziale finalizzato a verificare se la riscossione del credito sia ancora possibile.

Osserva il Collegio che, per quel che concerne, in particolare, il comune di Ginosa, gli accertamenti realizzati dall'ente sono riconducibili ad esercizi finanziari relativamente recenti (2011 e 2012) e, pertanto, non sembra essersi realizzata la necessità di provvedere ad una massiva operazione di riaccertamento dei residui ed alla conseguente cancellazione delle risorse, all'attualità non ancora riscosse.

Tuttavia, pur non trattandosi di residui attivi vetusti, la cui persistenza in bilancio implicherebbe una possibile alterazione del risultato di amministrazione, il Collegio non può esimersi dal rilevare, comunque, che lo scarso indice di realizzazione degli stessi, nei successivi esercizi finanziari, può rappresentare un serio rischio per la sana gestione finanziaria dell'ente.

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

Con riguardo all'accertamento delle entrate date in carico al concessionario della riscossione, l'ente pubblico ha l'obbligo di monitorare lo svolgimento dell'attività di gestione della riscossione, trattandosi, comunque, di funzione pubblica, pur se affidata a soggetto terzo.

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

Sulla base della documentazione depositata, il Collegio osserva che, nel corso del 2011 e del 2012, il comune ha riscosso importi alquanto modesti.



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

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

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

Invece, per quel che concerne l'operazione di cancellazione nel 2011, di residui attivi accertati nel 2008 e nel 2009 riferiti a ruoli ordinari ICI, il comune ha dichiarato di aver correttamente cancellato parte degli stessi per inesigibilità, trascorsi tre anni dall'accertamento.

Inoltre, appare corretta al Collegio la condotta tenuta dall'ente successivamente alla suindicata cancellazione; infatti, sulla base di quanto dichiarato in sede di pubblica adunanza, il comune si sarebbe prontamente attivato per l'emissione di "nuovi" avvisi di accertamento - relativi alla parte di credito tributario non ancora riscosso in sede di "autoliquidazione" - , e avrebbe provveduto ad iscriverli nei relativi bilanci di competenza.

B. Presenza di debiti fuori bilancio riconosciuti ai sensi dell' art. 194 del Tuel e superamento del parametro di deficitarietà n. 8).

Il reiterato fenomeno dei debiti fuori bilancio crea possibili rischi per gli equilibri di bilancio; infatti, tra i parametri obiettivi dei comuni ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario, il parametro n.8), calcolato ai sensi del decreto ministeriale del 24 settembre 2009 pubblicato sulla G.U. n. 238 del 13 ottobre 2009, considera la consistenza di tale debitoria, rapportandola agli accertamenti di 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 e al relativo pagamento (anche con rateizzazione triennale).

Per il finanziamento di tali spese, il legislatore pone precisi limiti (art.193 e 194 del D.Lgs. 267/2000). La formazione di debiti fuori bilancio costituisce indice della difficoltà dell'Ente nel governare correttamente i procedimenti di spesa attraverso il rispetto delle norme previste dal TUEL.

Al riguardo, evidenzia il Collegio che secondo il Principio contabile n. 2: *"...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.

Rileva, inoltre, il Collegio 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 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, a spese ordinarie prevedibili e programmabili.

A tal riguardo, segnala il Collegio che la Circolare n. 6 del 18 febbraio 2014 del MEF, relativa al "Patto di stabilità per il triennio 2014 - 2016" ha espressamente previsto che: *"...Dal lato delle uscite, ... rientrano tra le fattispecie elusive l'imputazione delle spese di competenza di un esercizio finanziario ai bilanci dell'esercizio o degli esercizi successivi ovvero quali oneri straordinari della gestione corrente (debiti fuori bilancio). Quest'ultimo fenomeno, qualora riguardi spese non impreviste di cui l'ente era a conoscenza entro il termine dell'esercizio di riferimento (da cui l'obbligo giuridico di provvedere alla loro contabilizzazione), può avere effetti elusivi dei limiti del patto..."*.

Nel caso specifico del Comune di Ginosa, l'incidenza dei debiti riconosciuti ai sensi della lett. e), comma 1 dell'art. 194 TUEL, maggiormente suscettibili di "slittamento" negli esercizi successivi, è prevalente nell'esercizio 2011; tuttavia, il comune ha provveduto al



riconoscimento degli stessi nel corso del medesimo esercizio finanziario, ancorché predisponendo il finanziamento e la rateizzazione, concordata con i creditori, a decorrere dall'esercizio finanziario 2012.

Osserva il Collegio che, pur avendo l'ente predisposto il reperimento delle risorse finanziarie necessarie all'estinzione della debitoria dall'esercizio successivo (2012) e non dall'anno di riconoscimento del debito, così come a rigore prevede la vigente normativa, nel caso specifico non sembra ravvisarsi alcuna volontà elusiva, in quanto gli interventi posti in essere (spese per alloggio di cittadini colpiti dall'alluvione), hanno un'indiscutibile natura emergenziale, straordinaria ed imprevedibile e, pertanto, sono sottratti "ex lege" ai fini del calcolo del patto di stabilità.

Per quel che attiene, invece, al debito fuori bilancio pari ad € 510.630,53 (riconosciuto con delibera di Consiglio comunale n. 23 del 29 settembre 2012), osserva il Collegio che a seguito della soccombenza del comune di Ginosa nei confronti della C.I.S.A. S.p.A., decisa dal Consiglio di Stato con sentenza n. 3119/2012, l'ente ha convenuto di stipulare con la medesima società un accordo transattivo e ha predisposto, con la citata delibera consiliare, il riconoscimento del debito, all'epoca non finanziato nel bilancio 2012.

Dalla lettura della documentazione acquisita agli atti si evince, però, che il comune ha garantito il finanziamento del debito nel bilancio pluriennale 2013 e 2014, non prevedendo alcuna copertura nel bilancio 2012.

Rammenta il Collegio che l'art. 193 del D.Lgs. n. 267/2000 (TUEL) stabilisce che l'organo consiliare, almeno una volta entro il 30 settembre di ciascun anno, provvede con delibera ad effettuare la ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi ed in tale sede, se ricorrono le condizioni di legge (ovvero l'accertamento negativo del permanere degli equilibri di bilancio), adotta contestualmente i provvedimenti necessari per il ripiano degli eventuali debiti di cui al successivo art. 194.

Inoltre, il suindicato art. 194 al comma 2 prevede espressamente che per il pagamento del debito fuori bilancio, l'ente può provvedere anche mediante l'approvazione di un piano di rateizzazione della durata di tre anni finanziari compreso quello in corso, convenuto con i creditori.

Il combinato disposto delle suindicate norme sembra non lasciare spazio alla possibilità per il comune di riconoscere un debito fuori bilancio senza garantire, anche in parte (se ricorrono le condizioni di cui al citato comma 2), la copertura ed il pagamento dello stesso nell'esercizio in cui il debito è riconosciuto; invero, la giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo ha già avuto modo di esprimersi in tale senso : *"...Quanto alla modalità di iscrizione in bilancio, ritiene la sezione che se la rateizzazione riguarda la copertura finanziaria del debito per mancanza di risorse, in ciascun bilancio va iscritta la parte di competenza; invece, se la rateizzazione riguarda i tempi del pagamento per far fronte ad esigenza di cassa, ma la copertura è prevista in unico esercizio finanziario, va iscritto l'intero importo nel bilancio di competenza ed il pagamento avverrà materialmente negli esercizi*



successivi..". (Cfr. Sezione Regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 354/PAR/2013).

Orbene, in considerazione di quanto suesposto, sembrerebbe che il comune di Ginosa, pur avendo garantito la rateizzazione della copertura finanziaria e del pagamento nell'arco massimo del triennio previsto dalla legge, non abbia, invece, assicurato che il provvedimento di riconoscimento del debito producesse tali effetti necessari nell'esercizio in cui è stato assunto, determinando di conseguenza uno spostamento in avanti degli stessi.

Evidenzia il Collegio che la peculiare modalità di copertura e pagamento del debito derivante dalla transazione stipulata con la CISA S.p.A. e recepita nella delibera consiliare n. 23/2012, potrebbe indurre a ritenere che il risultato della gestione di competenza e gli obiettivi del patto di stabilità conseguiti dal comune di Ginosa nell'esercizio 2012, siano stati, in qualche modo, condizionati ed influenzati da tale provvedimento, il quale come già rilevato ha previsto la copertura del debito fuori bilancio a decorrere dal successivo esercizio 2013.

C. Violazione del parametro di deficitarietà n. 4) negli esercizi finanziari 2011 e 2012

Il Collegio pur prendendo atto del miglioramento, in termini percentuali, realizzato nel 2013 con riferimento al parametro di deficitarietà n. 4, non può esimersi dal rilevare che il superamento del valore soglia (40%), appare in linea con probabile sussistenza di una debitoria liquida ed esigibile, non ancora liquidata al 31 dicembre 2014 e rinveniente anche da esercizi precedenti, così come si avrà modo di meglio specificare nel successivo paragrafo D..

Invero, il superamento del suindicato parametro indica che l'ente presenta un eccessivo carico di debiti di parte corrente da pagare derivanti, anche, da impegni assunti negli esercizi precedenti.

Il parametro di deficitarietà strutturale n.4 risulta, anche se in misura più limitata, superato nell'esercizio 2013, confermando che tale criticità potrebbe assumere un connotato strutturale e non semplicemente occasionale.

Questa Sezione ha già avuto modo di affermare che il rallentamento dei flussi di pagamento, oltre determinati "valori soglia", costituisce indice di una possibile difficoltà di reperire la necessaria liquidità, circostanza, questa, che dimostra la limitata capacità di far fronte in modo tempestivo ai crediti liquidi ed esigibili di terzi e un rilevante grado di inefficienza nella gestione finanziaria delle risorse.

Al riguardo si rammenta che la normativa che prescrive l'obbligo di assicurare la tempestività dei pagamenti è finalizzata all'esigenza di garantire sia il "*licere agere*", che il rispetto del "buon andamento" dell'azione amministrativa di cui anche all'art. 97 della Costituzione.

Per quanto il comune di Ginosa non sembra presentare una situazione critica sotto il profilo della cassa, in quanto gli esercizi 2011, 2012 e 2013 hanno chiuso con un fondo



cassa positivo, e non ha fatto ricorso, nel medesimo periodo, ad anticipazioni di tesoreria, osserva il Collegio che è ravvisabile, al 31 dicembre 2014, la sussistenza di una debitoria liquida ed esigibile piuttosto significativa.

D. Rapporto sulla tempestività dei pagamenti 2012 e sussistenza di una debitoria liquida ed esigibile al 31 dicembre 2014

Dalla verifica dei dati relativi alla debitoria liquida ed esigibile, sussistente al 31 dicembre 2014, si evidenzia che il comune non ha ancora provveduto alla liquidazione di debiti formati nella competenza 2012 e 2013, né ha fornito elementi conoscitivi che consentano di valutare adeguatamente le motivazioni che hanno determinato il ritardo nei relativi pagamenti.

Per quel che concerne, invece, i debiti riferiti alla competenza 2014, il Collegio pur prendendo atto che si tratta d'importi parziali, in quanto aggiornati al mese di settembre 2014, esprime perplessità in merito alla contraddittorietà di quanto dichiarato; infatti, non si comprende come sia possibile che una debitoria dichiaratamente di competenza 2014 (pari ad € 1.373.154,74), possa avere un finanziamento in conto residui per € 312.808,30.

In considerazione di quanto suesposto il comune di Ginosa dovrà, in sede di presentazione delle misure correttive, aggiornare al 31 dicembre 2014 i dati relativi ai debiti liquidi ed esigibili non ancora pagati (rinvenienti dagli esercizi 2012 e 2013), spiegando le motivazioni di tale ritardo; nonché, comunicare i dati aggiornati al 31 dicembre 2014, della debitoria liquida ed esigibile di competenza 2014, avendo cura di specificare come debba intendersi il riferimento a "debiti di competenza finanziati a residui".

P. Q. M.

la Sezione regionale di controllo per la Puglia nell'esercizio delle funzioni conferite dall'art. 1 comma 166 e ss. della L. n. 266/2005 e dall'art. 148 bis TUEL, in relazione agli esiti del controllo sul rendiconto degli esercizi finanziari 2011 e 2012 del comune di Ginosa (TA) adotta specifica pronuncia accertando che:

- 1) Costituisce violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria:
 - il riconoscimento di debiti fuori bilancio con previsione della copertura finanziaria a decorrere dall'esercizio successivo giusta quanto osservato in parte motiva, con particolare riferimento alla possibile elusione degli obiettivi posti dal patto di stabilità.
- 2) Costituiscono irregolarità suscettibili di pregiudicare, in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari dell'Ente:
 - il lento recupero dell'evasione tributaria con particolare riferimento alle riscossioni relative all'I.C.I. e alla T.A.R.S.U;
 - la presenza di cospicui debiti fuori bilancio riconosciuti ai sensi dell' art. 194 del



- Tuel e superamento del parametro di deficiarietà n. 8);
- la violazione del parametro di deficiarietà n. 4) negli esercizi finanziari 2011 e 2012;
 - la presenza di una debitoria liquida ed esigibile al 30 settembre 2014 rinveniente anche da esercizi pregressi, stante la mancata produzione di chiarimenti, giusta quanto osservato in parte motiva.

DISPONE

- 1) che da parte del comune di Ginosa (TA) siano adottate le opportune misure correttive idonee a superare definitivamente le rilevate criticità;
- 2) che l'ente in sede di presentazione delle misure correttive, comunichi i dati aggiornati al 31 dicembre 2014 relativi ai debiti liquidi ed esigibili non ancora pagati (rinvenienti dagli esercizi 2012 e 2013), spiegando le motivazioni di tale ritardo; nonché, comunichi il dato aggiornato al 31 dicembre 2014 della debitoria liquida ed esigibile di competenza 2014, avendo cura di specificare come debba intendersi il riferimento a "debiti di competenza finanziati a residui".
- 3) che la presente pronuncia sia trasmessa, a cura della Segreteria, al Sindaco del comune di Ginosa, 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.;
- 4) che copia della deliberazione di presa d'atto della presente pronuncia da parte del Consiglio comunale di Ginosa, dovrà pervenire a questa Sezione entro il termine di 60 giorni previsto dall'art.148-bis del TUEL; entro lo stesso termine dovranno pervenire i provvedimenti adottati dal comune di Ginosa, in esecuzione della presente pronuncia;
- 5) Ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013, la presente pronuncia di accertamento venga altresì pubblicata, in via permanente, sul sito internet del comune di Ginosa a cura dell'Amministrazione comunale nelle modalità di legge, dando riscontro a questa Sezione dell'avvenuta pubblicazione.

Così deciso, in Bari, il giorno 11 dicembre 2014.

Il Relatore

Rossana De Corato

Il Presidente f.i.

Luca Fazio

Depositata in Segreteria il 19/02/2015

Il Direttore della Segreteria

Maria Lucrezia Seiannameo



Maria Lucrezia Seiannameo