



DELIBERAZIONE n.17/2017/PRSE

Repubblica Italiana

la

Corte dei Conti

Sezione regionale di controllo per il Molise

nell'adunanza del 24 novembre 2016

composta dai magistrati:

dott.ssa Cristina Zuccheretti	Presidente
dott. Giuseppe Imparato	Consigliere, relatore
dott. Luigi Di Marco	Primo Referendario

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

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei Conti, approvato con R.D.

12 luglio 1934, n.1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la Legge 14 gennaio 1994, n.20 recante disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei Conti;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei Conti, approvato con Deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti n.14 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni ed integrazioni;

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

VISTO il Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n.267 (T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali);

VISTO l'art.1, commi 166 e seguenti, della Legge 23 dicembre 2005, n.266 (Legge finanziaria per il 2006);

VISTO il Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n.170 recante ricognizione dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, a norma dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n.131;

VISTO l'art.3, comma 1, lettera e) del d.l. 10 ottobre 2012, n.174 convertito nella legge 7 dicembre 2012 n.213;

VISTA la Deliberazione n.13/SEZAUT/2015/INPR della Sezione delle Autonomie che, relativamente ai bilanci consuntivi relativi all'esercizio 2014, ai sensi dell'art.1, co. 167, della Legge n.266/2005 ha approvato le linee guida corredate da questionario, da utilizzarsi dagli Organi di revisione degli Enti locali per la redazione della relazione prevista nel precedente comma 166;

CONSIDERATO che l'Organo di revisione economico-finanziaria del **comune di Pozzilli (IS)** ha trasmesso a questa Sezione il questionario concernente i dati del rendiconto 2014 e le risposte alle richieste istruttorie resesi necessarie per acquisire ulteriori e circostanziati chiarimenti ed osservazioni in ordine ad operazioni contabili risultanti dai predetti questionari;

VISTA la relazione contenuta nella nota doc. interno n. 59901385 del 15 novembre 2016, con la quale il Magistrato istruttore, a conclusione dell'istruttoria espletata, ha deferito la questione all'esame della Sezione per la decisione collegiale;

VISTA l'ordinanza del Presidente della Sezione Regionale di Controllo n.27/PRES/2016 del 15 novembre u.s. di convocazione della Sezione per il 24 novembre 2016, al fine di deliberare all'esito della predetta istruttoria eseguita sulla relazione redatta dall'Organo di revisione economico-finanziaria e valutare l'eventuale adozione di pronuncia, anche specifica, prevista dall'art.148 bis, del richiamato d.lgs. 18 agosto 2000 n.267;

CONSTATATA l'assenza dei rappresentanti del Comune.

UDITO il Magistrato relatore;

FATTO

L'Organo di revisione del **Comune di Pozzilli (IS)** ha trasmesso a questa Sezione Regionale di Controllo, in data 29 ottobre 2015, il questionario concernente i dati relativi al rendiconto 2014 ai sensi dell'art. 1, co. 166 e ss, L. n. 266/2005. In seguito all'esame del suddetto questionario, con nota prot. 1007 del 13 aprile 2016 sono stati richiesti al Comune chiarimenti istruttori in ordine ai svariati punti. A tale richiesta istruttoria facevano riscontro, da parte del legale rappresentante p.t. del Comune di Pozzilli, due richieste di prorogare il termine assegnato dalla Sezione per l'inoltro di chiarimenti (in data 20 aprile 2016 e 2 maggio 2016) motivando in entrambi i casi con le difficoltà che l'Amministrazione, insediatasi nel 2015, aveva dovuto fronteggiare e legate alla mancata approvazione del consuntivo 2014, del bilancio di previsione 2015, all'omissione della relazione di fine mandato, al subentro di un nuovo revisore e alle difficoltà incontrate da parte del responsabile del servizio finanziario nell'assolvere ai propri compiti

istituzionali.

In data 19 maggio 2016, con nota prot. 1284, l'Organo di revisione trasmetteva infine i chiarimenti istruttori richiesti, provvedendo altresì ad inoltrare anche la nuova versione del questionario tramite il sistema Siquel. Dai riscontri e dalle valutazioni effettuate sulla base del questionario, della citata risposta istruttoria, ben vero molto parziale, nonché degli elementi documentali trasmessi, è risultata confermata una serie di irregolarità che integrano un comportamento difforme dalla sana gestione finanziaria. La questione è stata pertanto deferita alla Sezione per la valutazione in ordine all'adozione di specifica pronuncia, ai sensi dell'art. 148 bis del D.Lgs. 18 agosto 2000 n.267, con convocazione nell'odierna udienza pubblica (nota Cdc n. 2190 del 15 novembre u.s.).

DIRITTO

Il Collegio ritiene opportuno, preliminarmente, precisare gli aspetti e la natura del controllo esercitato ai sensi della disciplina recata dall'art.1, commi 166 e ss., della legge n.266/2005, che ha previsto a cura degli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali la trasmissione alle competenti Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti delle relazioni degli stessi organi redatte sul bilancio di previsione e sul rendiconto dell'ente locale controllato.

La legge finanziaria per il 2006 ha assegnato a ciascuna Sezione regionale di controllo una nuova ed aggiuntiva forma di controllo in ordine alla regolarità contabile e finanziaria, audit contabile, volto a garantire il rispetto, non solo formale, delle norme finanziarie relative

agli enti locali e focalizzato sull'osservanza delle disposizioni di finanza pubblica concernenti gli equilibri di bilancio, il patto di stabilità e l'osservanza dei vincoli previsti in materia di indebitamento dall'articolo 119, ultimo comma della Costituzione.

L'obbligo giuridico dell'invio di tali relazioni alle Sezioni Regionali di controllo risiede, quindi, nella più generale funzione di tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, alla luce anche dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea.

Il controllo di regolarità contabile e finanziaria rientra nell'ambito di un più vasto genus dei controlli aventi finalità "collaborativa" o "ausiliare", secondo il modello già delineato dall'articolo 3, commi 4 e seguenti, della legge n.20/1994, dapprima affermato con la nota sentenza n.29/1995 e recentemente ribadito, con sentenza n.179/2007, dalla Corte Costituzionale.

Siffatto controllo non comprime l'esercizio dei poteri riservati alle autonomie locali, come recentemente ribadito dalla stessa Corte Costituzionale con la pronuncia n.417/2005, e può considerarsi "aggiuntivo" ed "obbligatorio" rispetto a quello previsto dal disposto dell'articolo 7, comma 7, della legge n.131 del 5 giugno 2003 (cosiddetta legge La Loggia), recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale del 18 ottobre 2001 n.3. Anzi, come già enunciato nelle precedenti delibere, il controllo della Corte dei Conti ha assunto sempre più una connotazione dinamica in una visione unitaria con la giurisdizione al fine concreto di espungere

dalla complessa realtà economico finanziaria gli eventuali illeciti finanziari e/o le eventuali responsabilità degli amministratori.

Il carattere collaborativo del controllo proteso a stimolare i comportamenti virtuosi si evince, infine, dalle disposizioni dell'art. 148bis del TUEL in base al quale nell'ambito della verifica dei bilanci preventivi e dei rendiconti degli enti locali: "l'accertamento da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti, 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 sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio". L'esercizio del potere di controllo di competenza della Corte dei conti può condurre all'adozione di specifiche pronunce rivolte all'ente locale nelle ipotesi di costatate irregolarità tali da minacciare gli equilibri finanziari o da compromettere il perseguimento della sana gestione finanziaria.

Ciò premesso, permangono criticità di maggior rilievo in ordine ai seguenti punti.

1. Ritardo nell'approvazione del rendiconto. L'approvazione del rendiconto e del riaccertamento straordinario dei residui ex D. Lgs. n. 118/2011 è intervenuta con Deliberazione del Consiglio comunale n. 4 del 20 luglio 2015. Ciò posto, il Collegio non può fare a meno di osservare

che la mancata approvazione del rendiconto nel termine legale integra
DELIBERAZIONE N.17/2017/PRSE
Sezione controllo Molise

un comportamento affetto da non lievi aspetti di irregolarità finanziario-contabili. La non tempestiva approvazione del rendiconto manifesta le criticità e le difficoltà incontrate dall'Ente nel fare corretta applicazione della normativa e dei principi contabili che disciplinano la materia. Al riguardo non appare superfluo ricordare come attraverso la presentazione del rendiconto, l'ente locale dimostra il profilo di c.d. "accountability" raggiunto, vale a dire degli aspetti di responsabilizzazione e di capacità di rendere il conto della propria attività. Si rammenta, inoltre, che tra i suoi possibili effetti negativi la mancata approvazione determina, fino all'adempimento, la condizione di ente strutturalmente deficitario, assoggettato ai controlli centrali in materia di copertura del costo di alcuni servizi (cfr art. 243, co. 6 lett. b T.U.E.L.) e principio contabile n. 3 per gli enti locali). Va altresì richiamata l'attenzione dell'ente sulla integrazione introdotta dal legislatore all'art.227 TUEL (art.3 comma 1, lettera L del d.l. 174/2012 convertito con modificazioni nella legge 213/212) che ha esteso, nel caso di ritardata approvazione del rendiconto, la stessa procedura di cui al comma 2, dell'art.141 TUEL prevista per il ritardo nell'approvazione del bilancio di previsione.

2. Mancato inserimento dei dati nel sistema Sirtel e mancata comunicazione di vari altri dati e ed elementi. Oltre alla completa assenza dei dati dal sistema Sirtel risultano altre analoghe carenze come il mancato invio dei prospetti relativi alla determinazione dell'obiettivo e al monitoraggio del patto di stabilità interno, nonché il prospetto per la certificazione della verifica del rispetto del patto 2014, e la mancata

DELIBERAZIONE N.17/2017/PRSE
Sezione controllo Molise

allegazione al rendiconto del prospetto recante l'elenco delle spese di rappresentanza, secondo lo schema tipo adottato con D.M. 23.01.2012 e conseguente mancata trasmissione dello stesso alla Sezione (quadro 1.15.7 del questionario). Le carenze di cui sopra hanno comportato l'impossibilità per la Sezione di effettuare complete verifiche in merito agli elementi forniti per il tramite del questionario. Il Collegio si riserva, pertanto, di valutare il puntuale rispetto dei suddetti adempimenti in occasione del controllo che verrà effettuato sui successivi esercizi finanziari.

3. Mancata costituzione fondo svalutazione crediti. L'Ente ha succintamente dichiarato in istruttoria di non aver costituito il fondo per sua autonoma scelta. Il Collegio ritiene di dover rammentare in proposito che, ove ne ricorrano le condizioni, il Fondo Svalutazione Crediti rappresenta un accantonamento obbligatorio per previsione normativa, che ha riflessi sulla determinazione dell'avanzo/disavanzo di amministrazione. E' necessario inoltre evidenziare al riguardo che l'art. 6 comma 17 del D.L. n. 95/2012, è stato abrogato ad opera del D.Lgs. n. 126/2014 (cosiddetto Decreto correttivo del D.Lgs. n. 118/2011) che ha a sua volta introdotto il Fondo Crediti Dubbia Esigibilità. Tale istituto, che risponde ad esigenze per lo più sovrapponibili a quelle del Fondo Svalutazione Crediti, è entrato in vigore a far data dal bilancio preventivo 2015. Coerentemente, l'abrogazione del precedente istituto è stata fissata con decorrenza 1° gennaio 2015. Il che, oltre da evidenti ragioni di coerenza del nuovo impianto normativo con il precedente, è espressamente previsto dall'art. 77 comma 1 lettera f) del D.Lgs. n. **DELIBERAZIONE N.17/2017/PRSE**
Sezione controllo Molise

126/2014 a tenore del quale è abrogato "il comma 17 dell'art. 6 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, fatta salva l'applicazione all'esercizio 2014".

4. Mancata determinazione della giacenza vincolata al 1° gennaio 2015 ed erroneo calcolo della parte vincolata. Per quanto attiene al Q 1.6.1 lett. b) resta confermato che la giacenza vincolata al 1° gennaio 2015 non è stata definita con una formale determinazione, ma solo con una comunicazione alla Tesoreria dell'Ente da parte del Responsabile finanziario. Per quanto attiene al Quadro 1.7.2 – Sanzioni amministrative pecuniarie per violazione del codice della strada – il calcolo della parte vincolata, risulta erroneo (risale ad una delibera di giunta del 3 ottobre 2014, a cui non ha fatto seguito altro) e sono stati accantonati solo € 7.500,00.

5. Scarsa capacità di recupero dell'evasione tributaria. L'amministrazione comunale risulta poco attiva nel recupero dell'evasione tributaria, soprattutto per quanto riguarda ICI, TARSU e canoni idrici di varie annualità pregresse. Ciò stante, il Collegio rileva che la bassa capacità di riscossione, specie nei casi in cui è accompagnata da una eliminazione di stanziamenti, sia in conto residui che in conto competenza, è idonea a comportare squilibri finanziari anche importanti con la necessità di ricorrere ad altre forme di finanziamento, ancorché legittime, come nel caso di anticipazioni di cassa che comportano la maturazione di interessi passivi. Il Collegio, considerata l'importanza che l'attività di recupero dell'evasione delle entrate riveste anche in relazione a possibili crisi di liquidità, richiama quindi l'attenzione

DELIBERAZIONE N.17/2017/PRSE
Sezione controllo Molise

dell'amministrazione comunale sulla necessità, in casi come quello in esame, di ridurre, se non neutralizzare, il rischio che la mancata riscossione di significative poste di entrata possa generare sui flussi di cassa dell'Ente, con la costituzione di un adeguato fondo rischi. Ciò attraverso lo stanziamento, in tutto o in parte, nella parte spesa del bilancio, di accantonamenti sui quali non è possibile iscrivere impegni. Il principio sopra esposto, tra l'altro, è contenuto nella nuova contabilità armonizzata, entrata in vigore a far data dal 1° gennaio 2015, alla quale si fa anche in questo caso integrale richiamo.

6. Analisi anzianità dei residui. Riguardo ai rilievi relativi al quadro 1.10.9 (Analisi anzianità dei residui), il Collegio non può che constatare che non appaiono soddisfacenti i chiarimenti forniti dall'Ente, che si è limitato ad affermare che "non sono stati eliminati residui passivi con le caratteristiche di cui al quadro 1.10.5 e si specifica che nell'anno 2014 sono stati eliminati residui passivi del titolo II per € 142.517,79 e analoga eliminazione è avvenuta per i residui attivi del titolo IV".

7. Debiti fuori bilancio. Sussistono debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2014 riconducibili a provvedimenti giudiziali. Giova, al riguardo, rammentare che il riconoscimento dei debiti fuori bilancio, ove ne ricorrano i requisiti richiesti dall'ordinamento, deve avvenire con urgenza e comunque non appena il Responsabile del servizio ne venga a conoscenza (principio contabile n. 2, p. 82). Si richiama, in proposito, l'attenzione dell'Amministrazione circa l'importanza del costante monitoraggio del contenzioso giurisdizionale in essere, al fine di consentire, in ossequio a principi di sana gestione finanziaria e prudenza,

DELIBERAZIONE N.17/2017/PRSE
Sezione controllo Molise

di accantonare risorse adeguate per far fronte ad eventuali passività sopravvenute che, quando come nella fattispecie siano imputabili a sentenze di condanna, difficilmente possono essere considerate impreviste. Il ritardo nel riconoscimento del debito con ciò che ne consegue in termini di aumenti di spese a titolo di interessi, rivalutazioni e spese di recupero verranno presi in considerazione dalla locale Procura erariale - alla quale le delibere di riconoscimento sono state in ogni caso trasmesse ex lege - per ciò che attiene la ricostruzione di eventuali responsabilità personali. Il Collegio rammenta inoltre, a corollario di quanto appena esposto, che per effetto dell'entrata in vigore, a far data dal 1° gennaio 2015, del nuovo "principio applicato della competenza finanziaria" c.d. potenziata, di cui al già citato D.Lgs. n.118/2011 nel testo modificato dal D.Lgs. n.126/2014, in occasione della prima applicazione, gli enti sono tenuti, alla "determinazione dell'accantonamento del fondo rischi spese legali sulla base di una ricognizione del contenzioso esistente formatosi negli esercizi precedenti, il cui onere può essere ripartito, in quote uguali, tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione (triennale) o a prudente valutazione dell'ente, fermo restando l'obbligo di accantonare nel primo esercizio considerato nel bilancio di previsione, il fondo riguardante il nuovo contenzioso formatosi nel corso dell'esercizio precedente (compreso l'esercizio in corso, in caso di esercizio provvisorio). Gli stanziamenti riguardanti il fondo rischi spese legali accantonato nella spesa degli esercizi successivi al primo, sono destinati ad essere incrementati in occasione dell'approvazione del bilancio di previsione

successivo, per tenere conto del nuovo contenzioso formatosi alla data dell'approvazione del bilancio. In occasione dell'approvazione del rendiconto è possibile vincolare una quota del risultato di amministrazione pari alla quota degli accantonamenti riguardanti il fondo rischi spese legali rinviati agli esercizi successivi, liberando in tal modo gli stanziamenti di bilancio riguardanti il fondo rischi spese legali (in quote costanti tra gli accantonamenti stanziati nel bilancio di previsione). L'organo di revisione dell'ente provvede a verificare la congruità degli accantonamenti”.

8. Adempimenti in materia di tempestività dei pagamenti. Si conferma che nel 2014 l'Ente non era in linea con gli adempimenti previsti in materia di tempestività nei pagamenti, ancorché dichiarati di aver regolarizzato la posizione nel 2015.

9. Spese di rappresentanza e assimilate. Relativamente al Quadro 1.15.2 del questionario – si conferma la violazione del limite di cui all'art. 67, commi da 7 a 10 e da 12 a 14, D.L. n. 78/2010, ed art. 5, co. 2, D.L. n. 95/2012 (spese pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza).

10. Conto del patrimonio. La rappresentazione patrimoniale e finanziaria dell'Ente risulta ferma al 2009. Sono state inoltre rilevate delle incongruenze nel conto del patrimonio, puntualmente segnalate all'Ente. La Sezione, al riguardo rammenta come l'art. 230 del TUEL, nel disciplinare il conto del patrimonio quale documento contabile che rileva i risultati della gestione patrimoniale e riassume la consistenza del patrimonio al termine dell'esercizio, evidenziando le variazioni

intervenute nel corso dello stesso rispetto alla consistenza iniziale, dispone che gli enti locali provvedano annualmente all'aggiornamento degli inventari. Si sottolinea al riguardo che il patrimonio degli enti locali è costituito dal complesso dei beni e dei rapporti giuridici, attivi e passivi, di pertinenza di ciascun ente, suscettibili di valutazione ed attraverso la cui rappresentazione contabile ed il relativo risultato finale differenziale è determinata la consistenza netta della dotazione patrimoniale. Il mancato aggiornamento dell'inventario costituisce, quindi, una rilevante 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 (Corte conti, Sezione Controllo Lombardia n. 381/2016).

11. Riaccertamento straordinario. Non sono stati forniti circostanziati chiarimenti sull'operazione di riaccertamento straordinario dei residui. L'Organo di revisione ha affermato solamente che "data la facoltà concessa dalla normativa di cui all'allegato 5.2, l'amministrazione ha provveduto alla cancellazione di quelle voci non correlate ad obbligazioni giuridicamente perfezionate". Sulla base della documentazione acquisita risulta in effetti che è stato definitivamente cancellato al 1° gennaio 2015 un importo di R.A., pari ad € 37.710,42, relativo ai residui non correlati ad obbligazioni giuridiche perfezionate, e che è stato definitivamente cancellato al 1° gennaio 2015 un importo di R.P., pari ad € 491.448,42 corrispondenti ad obbligazioni non perfezionate. Orbene, ancorché non siano stati forniti al Collegio elementi di giudizio del tutto esaurienti, il complesso dei dati

DELIBERAZIONE N.17/2017/PRSE
Sezione controllo Molise

specificamente esaminati e delle correlate criticità, letti alla luce della generale situazione contabile dell'Ente, fanno pervenire alla conclusione che, in sede di riaccertamento straordinario al 1° gennaio 2015, l'Ente abbia cancellato residui attivi e passivi che avrebbero dovuto essere espunti dal conto del bilancio già al 31 dicembre 2014. Il riscontro fornito dal Comune non risulta dunque idoneo affinché il Collegio possa considerare pienamente superata l'irregolarità in questione. Tuttavia la stessa risulta priva del carattere dell' "offensività", necessario ai fini dell'adozione delle conseguenti misure correttive, come chiarito dalla Sezione di controllo regionale per il Lazio nella deliberazione n.103/2016; ciò in quanto la cancellazione dei residui non correlati non incide sugli equilibri finanziari, atteso che i residui attivi cancellati definitivamente in sede di riaccertamento straordinario sono comunque inferiori ai residui passivi e che dall'Allegato 5/2 al D.Lgs. 118/2011 risulta un consistente avanzo disponibile.

La Sezione

P.Q.M.

segnala al **Comune di Pozzilli** le irregolarità nei termini di cui in motivazione, ed invita lo stesso ad astenersi per l'avvenire da comportamenti difforni dalla sana gestione finanziaria e non legittimati dalle norme richiamate ed a conformarsi alla presente deliberazione.

DISPONE

Dispone che copia della presente pronuncia sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Presidente del Consiglio Comunale, al Sindaco e all'organo di revisione del Comune interessato.

Così deliberato in Campobasso, nella Camera di Consiglio del 24 novembre 2016.

Il Magistrato, relatore
F.to (Cons. Giuseppe Imparato)

Il Presidente
F.to (Cristina Zuccheretti)

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 24 gennaio 2017.

ILDIRETTOREAMMINISTRATIVO
F.to (Dott. Davide Sabato)