

Deliberazione n. 45/2013

**LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CALABRIA**

Composta dai Magistrati

dott. Roberto Tabita	Presidente
dott. Giuseppe Ginestra	Consigliere
dott. Natale Longo	Consigliere
dott. Massimo Agliocchi	Referendario (relatore)
dott. Cosmo Sclanciopore	Referendario

Nell'Adunanza pubblica del giorno 12 settembre 2013

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

VISTO il Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

VISTA la Legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

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

VISTO il Regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modifiche;

VISTO il Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

VISTO l'art. 1, c. 166, dalla Legge n. 266 del 23 dicembre 2005 (legge finanziaria 2006) che prevede l'obbligo per gli organi di revisione degli enti locali di inviare alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti apposite relazioni in ordine ai bilanci preventivi ed ai rendiconti degli enti;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 10/AUT/2012/INPR, depositata il 18 giugno 2012 (In Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 171 del 24 luglio 2012), con la quale sono state approvate

le linee guida per la redazione della relazione per il bilancio di previsione 2012 e del rendiconto 2011;

VISTO l'art. 6 del D.lgs. n. 149 del 6 settembre 2011;

VISTO l'art. 148-bis del D.lgs. n.267/2000;

VISTA la deliberazione n. 2/AUT/2012/C-MIG della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, depositata il 26 gennaio 2012, in ordine al procedimento previsto dall'art. 6, c. 2, del D.lgs. n. 149 del 6 settembre 2011;

VISTA la legge n. 213 del 7 dicembre 2012 (G.U. n. 266 del 7 dicembre 2012, S.O. n. 206);

VISTE le note prot. n. 1807 e n. 1808 del 16 maggio 2013, con le quali il Magistrato Istruttore ha instaurato regolare contraddittorio, rispettivamente, con l'Ente e con l'Organo di revisione, chiedendo ulteriori elementi ad integrazione del questionario trasmesso dal Revisore;

ESAMINATA la documentazione prodotta dall'Organo di revisione del Comune di Siderno (RC) ed acquisita al protocollo della Sezione n. 2251 del 26 giugno 2013, nonché la nota della Commissione straordinaria del 26/06/2013, acquisita al protocollo della Sezione n. 2259 del 27/06/2013;

VISTA l'ordinanza n. 32/2013 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna Adunanza pubblica;

UDITO il Relatore, Referendario dott. Massimo Agliocchi;

UDITO per il Comune di Siderno il componente della Commissione straordinaria dott. Eugenio Pitaro;

SINTO

AI sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della Legge 23 dicembre 2005, n. 266, l'Organo di revisione del Comune di Siderno (RC) ha trasmesso la documentazione inerente al rendiconto 2011.

Esaminata la documentazione, il Magistrato Istruttore ha instaurato regolare contraddittorio con l'Ente, inviando le note istruttorie del 16 maggio 2013, a mezzo delle quali sono state formulate varie osservazioni e richiesti chiarimenti ed ulteriori elementi integrativi del questionario trasmesso dall'Organo di revisione.

In data 17 giugno 2013 l'Organo di revisione ha controdedotto alle richieste istruttorie formulate dal Magistrato Istruttore fornendo alcuni dei chiarimenti richiesti ed allegando vari documenti.

In data 26 giugno 2013 la Commissione straordinaria ha trasmesso una nota di riscontro richiamandosi, nel merito del procedimento di controllo, alle deduzioni inviate dall'Organo di revisione.

Tuttavia, i predetti chiarimenti hanno consentito di superare solo parzialmente le osservazioni formulate dal Magistrato istruttore.

DETTO

2. Promozione.

L'art. 1, c. 165, della Legge n. 266/2005 (legge finanziaria 2006) 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".

Il nuovo articolo 148-bis del D.lgs. n. 267/2000 - inserito nel Testo unico degli enti locali 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 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 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. Prosegue, poi, l'art. 148-bis prevedendo che, nell'ambito delle verifiche prime indicate, l'accertamento da parte delle 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.

Inoltre, l'art. 6, c. 2, del D.lgs. n. 149/2012 dispone 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 allargate e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocare il dissesto finanziario e lo stesso ente non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte, le necessarie misure correttive la competente Sezione regionale, accertato l'inadempimento,

trasmette gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. In tal caso, ove sia accertato, entro trenta 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. 243 del D.lgs. n. 267/2000, il Prefetto assegna al Consiglio, con lettera notificata ai singoli consiglieri, un termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del disotto. Decorsa infruttuosamente il termine di cui al precedente periodo, il Prefetto nomina un commissario per la deliberazione dello stato di disotto e dà corso alla procedura per lo scioglimento del Consiglio dell'ente ai sensi dell'art. 141 del D.lgs. n. 267/2000.

Pertanto, va rilevato che le recenti innovazioni normative, contenute sia nell'art. 6 del D.lgs. n. 149/2011, sia nell'art. 3 della Legge n. 213/2012 (v., in particolare, il nuovo art. 148-bis del Tuel), hanno sensibilmente rinforzato i controlli attribuiti alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali ed hanno determinato il passaggio da un modello di controllo, di carattere prevalentemente "collaborativo", privo di un effettivo apparato sanzionatorio e volto semplicemente a stimolare processi di autocorrezione, ad un modello di controllo edigente, dotato di efficacia inhibitoria (il citato art. 148-bis prevede la preclusione dell'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, il disotto dell'ente (v. art. 6 del D.lgs. n. 149/2011). Sul punto, si richiama quanto recentemente statuito in tal senso anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 60/2013.

Al termine dell'attività istruttoria relativa al rendiconto 2011 del Comune di Siderno sono stati rilevati vari comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria idonei all'adozione di specifica pronuncia, nonché sono emerse situazioni potenzialmente rilevanti, se non tempestivamente corrette, anche al fini di quanto previsto dall'art. 6, c. 2, del D.lgs. n. 149/2011.

2. Rilievi preliminari - Tardiva approvazione del rendiconto.

La Sezione non può non rilevare, anche per l'esercizio 2011, la tardiva approvazione del rendiconto (deliberazione del sub commissario prefettizio n. 148 del 31/10/2012), in violazione del termine fissato dagli artt. 151 e 227 TUEL. Tale inadempimento, peraltro reiterato nel tempo, costituisce una grave irregolarità, come più volte segnalato da questa Sezione, il cui ripetersi deve essere evitato, in quanto impedisca, in gestione ordinaria, all'Organo consiliare di svolgere adeguatamente e tempestivamente la sua funzione di controllo successivo e quindi di esprimere la dovuta valutazione sull'operato dell'Organo di governo, non senza

considerare le sanzioni preseritte dall'art. 243, comma 6, lett. b), del Tuel, sia pure in via provvisoria e sino all'adempimento.

L'importanza dell'approvazione tempestiva del rendiconto di gestione è stata recentemente valorizzata dalla Legge n. 213/2012, in base alla quale se il conto consuntivo non viene approvato entro il termine del 30 aprile dell'anno successivo si applica la procedura prevista dal c. 2 dell'art. 141 del Tuel che può portare sino allo scioglimento del consiglio comunale.

3. Verifica degli equilibri di bilancio.

L'Ente, nell'anno 2011, ha conseguito un risultato della gestione di competenza positivo, corrispondente ad € 650.319,31. Tuttavia, a fronte del conseguimento dell'equilibrio di parte corrente per il medesimo importo, va rilevato lo squilibrio di parte capitale per € -256.000,00, interamente coperto da entrate correnti, contabilizzate come "altra entrate correnti" e meglio specificate in fase istruttoria quali recupero TARSU anni precedenti. Per quanto riguarda la gestione dei residui il saldo è stato fortemente negativo, pari a € -2.170.925,53, determinando la formazione di un cospicuo disavanzo di amministrazione di € -1.130.749,37, risultante dall'operazione straordinaria di riacertamento dei residui (determina commissario prefettizio n. 1130 del 30/10/2012).

Si rileva, inoltre, che gli equilibri finanziari dell'esercizio in esame presentano aspetti di criticità derivati, innanzitutto, dall'esistenza di movimentazioni finanziarie a titolo di "Recupero dell'evasione tributaria" per ICI, TARSU e altri tributi, dove a fronte di previsioni iniziali ed accertamenti di € 641.660,00 per ICI e di € 250.000 per TARSU non risultano riscossoni. Inoltre, per quanto riguarda le "Sanzioni amministrative pecuniarie per violazione del codice della strada" si registra un valore di riscossione pari a circa il 55%, posto che a fronte di accertamenti corrispondenti ad € 110.710,34 si sono registrate riscossioni per € 61.028,96. Ed anche per l'entrata inherente a "Contributo per permesso di costruire" si registrano riscossioni inferiori agli accertamenti (accertamento di € 431.024,36, riscossione € 354.931,26).

La scarsa capacità di riscossione è altresì confermata anche dall'esame delle entrate correnti del Titolo II. In particolare, per quanto attiene ai contributi e trasferimenti correnti dello Stato, si rileva che il Comune, a fronte di accertamenti per € 350.785,44 ha riscosso solo € 173.530,29 (circa il 49%), menando altrettutto i titoli giuridici fonte dell'accertamento contabile per € 175.050,00. Analogamente, per quanto riguarda i contributi e trasferimenti correnti della Regione, a fronte di un valore di accertamento pari ad € 331.040,00 risultano riscossi appena € 3.206,05 (circa il 2%) e non risultano titoli giuridici per € 73.000,00.

In fine, per le entrate in conto capitale del Titolo IV, a fronte di una somma accertata di € 257.000,00 per contributi e trasferimenti in conto capitale dalla

Regione, non risulta riconosciuto alcunché, difettando oltrattutto i titoli giuridici necessari per l'accertamento contabile per € 80.000,00.

Sempre dal punto di vista della salvaguardia degli equilibri di bilancio, si rileva ancora che a fronte di entrate aventi carattere di eccezionalità e/o di non ripetitività, indicate in fase istruttoria in € 901.666,00, si registrano spese di analogia natura per € 237.346,42 per "Oneri straordinari della gestione corrente", potendosi quindi dedurre che una parte rilevante delle entrate non ripetitive è stata utilizzata per finanziare spese di natura corrente o comunque ripetitiva.

4. Indici di deficitarietà strutturale.

Dal prospetto relativo al calcolo dei parametri per il riscontro della situazione di deficitarietà strutturale di cui al D.M. Int. del 24 settembre 2009, emerge che anche per il 2011, come già accertato per gli esercizi 2009 e 2010, l'Ente non ha rispettato tre dei dieci indici stabiliti. I parametri violati sono:

- * volume dei residui attivi di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza e relativi ai titoli I e III, con esclusione dell'addizionale Irpef, superiore al 42% dei valori d'accertamento delle entrate dei medesimi titoli I e III, esclusi i valori dell'addizionale Irpef;
- * ammontare dei residui attivi di cui al titolo I e III superiori al 65% (provenienti dalla gestione dei residui attivi) rapportati agli accertamenti della gestione di competenze delle entrate dei medesimi titoli I e III;
- * volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiori al 40% degli impegni della medesima spesa corrente;

Seppur non sufficienti a determinare una situazione di deficitarietà strutturale, determinata dal superamento di 5 parametri su 10, tali indicatori evidenziano nondimeno una situazione di criticità finanziaria al limite della deficitarietà che impone pertanto l'adozione di idonee azioni correttive. Oltre tutto, in fase istruttoria, l'organo di revisione ha confermato che anche per il 2012 l'Ente non ha rispettato gli stessi tre parametri di deficitarietà, potendosi dedurre, quindi, la criticità di tale situazione finanziaria e l'incapacità dimostrata nel tempo di apportare i dovuti correttivi.

In particolare, il valore superiore al 42% dei residui attivi dei titoli I e III (gestione di competenze) rispetto agli accertamenti sugli analoghi titoli, nonché l'ammontare dei residui attivi di cui al titolo I e III (gestione residui) abbondantemente superiori al 65% degli accertamenti di competenze dei medesimi titoli configura una situazione finanziaria dell'Ente particolarmente critica, che può ormai considerarsi strutturale, imponendo agli organismi di programmazione e controllo l'adozione di misure volte a garantire maggiore

attendibilità alle previsioni di bilancio, nonché a promuovere efficaci azioni correttive finalizzate a incrementare la capacità di realizzazione, in termini di cassa, delle entrate dei titoli I e III.

Ulteriore sintomo di una condizione di rigidità strutturale del bilancio è rappresentato dall'abbondante superamento del parametro del 40% dei residui passivi del Titolo I rispetto agli impegni di spesa corrente che denota, evidentemente, un preoccupante rallentamento dei processi di erogazione delle spese con conseguente formazione di una massa debitoria di parte corrente in misura tale da non consentire un fisiologico smaltimento della passività accumulate.

5. Gestione dei residui.

Dall'esame della complessiva situazione contabile si è potuto rilevare l'elevatissimo importo delle partite residuali totali attive, corrispondenti ad € 32.590.103,58 che rappresentano circa il 240% degli accertamenti di competenza (€ 13.579.249,58). In particolare, nonostante le minime riscossioni, gli stralcii o cancellazioni avvenuti nel 2011 (€ -11.464.045,76), l'Ente contabilizza ancora un rilevante valore complessivo di residui attivi risultanti ad anni precedenti al 2007, corrispondenti ad € 8.788.460,79. Nel dettaglio, la maggiore concentrazione di residui attivi vetusì si ricontra nel Titolo I (€ 2.750.390,92), III (€ 2.597.005,74) e IV (€ 2.486.476,28). L'ammontare complessivo dei residui attivi provenienti da esercizi precedenti al 2007 rappresenta ancora circa il 27% del totale dei residui attivi al 31 dicembre 2011, con una leggera contrazione rispetto al 2010, dove si registrava un'indianità di circa il 31%. Per quanto riguarda la movimentazione nel 2011 di tali residui attivi ante 2007, si rileva un bassissimo indice di riscossione, considerando che a fronte di residui rimasti da riacquistare al 31 dicembre 2010 del Titolo I per € 3.377.907,89 risultano riscossioni solo per € 97.041,91 (meno del 3%), del Titolo III per € 3.826.208,04 risultano riscossioni solo per € 138.627,65 (circa il 3,6%) e del Titolo VI per € 378.123,74 non risultano riscossioni nel 2011. Inoltre, sempre con riferimento ai residui attivi vetusì, non risulta chiaro, non essendo stato compilato dal revisore il pertinente prospetto del questionario (n. 1.8.2), l'importo delle somme iscritte a ruolo al 01/01/2011, le somme riscosse, quelle oggetto di sgravio e quelle conservate al 31/12/2011. Allo stato, può quindi solo affermarsi che non risultano iscrizioni a ruolo per tali poste contabili.

Anche per quanto riguarda i residui passivi va evidenziato il cospicuo importo delle partite residuali passive totali, corrispondenti ad € 34.568.335,59, che rappresentano oltre il 250% degli impegni di competenze (€ 12.928.920,37). Nonostante gli stralcii e le cancellazioni avvenute nel 2011 (€ - 9.293.120,25), l'importo dei residui passivi provenienti da esercizi antecedenti al 2007, corrispondenti ad € 10.250.226,48, rappresenta ancora circa il 29% del totale dei residui passivi al 31 dicembre 2011 (€ 34.568.335,59). Tali residui passivi di

origina remota si concentrano prevalentemente nei Titoli I (€ 5.519.523,77) e II (€ 4.439.129,66).

Come emerge anche dalla violazione dei descritti parametri di deficitarietà strutturale e come peraltro già rilevato da questa Sezione in occasione dell'esame del rendiconto 2010 (dall' deliberazione n. 80/2012), va ancora una volta rimarcata l'estrema criticità della gestione del residui, del quali circa un terzo sono di provenienza remota, potendosi dedurre, per quelli attivi, la altamente probabile inesigibilità degli stessi, alla luce del trend delle riscossioni realizzate nel corso degli anni. Va anche evidenziato che l'attività di riaccertamento del residui effettuata dal commissario straordinario prima dell'approvazione del rendiconto 2011 (determina n. 1130 del 30 ottobre 2012), che ha portato alla cancellazione di residui attivi per € 11.473.574,87 e di residui passivi per € 9.293.120,25, non appare ancora sufficiente alla costruzione di un bilancio attendibile e vertitiero, essendo quindi necessario un'ulteriore incisivo riaccertamento delle partite residuali. A tal fine, la Sezione non può non sollecitare l'Ente ad un'aggiuntiva rigorosa ed attenta verifica delle voci classificate nel residui attivi e passivi, finalizzata a mantenere in bilancio solo quelli per i quali la riscossione e/o il pagamento possano essere definiti con un ragionevole grado di certezza.

Già posto, nel prende atto dell'istituzione nel bilancio di previsione 2012 del "fondo svalutazione crediti" di € 1.351.011 al sensi di quanto prescritto dall'art. 6 della Legge 7 agosto 2012, n. 135, sulla c.d. spending review, si richiama l'attenzione su quanto recentemente disposto dall'art. 1, c. 17, del D.L. n. 35/2013, convertito in Legge n. 64/2013, come successivamente modificato dal D.L. n. 76/2013, convertito in Legge n. 99/2013.

6. Riuscita di amministrazione.

Quale diretta conseguenza della appena descritta situazione dei residui, si rileva che il rendiconto 2011 è stato chiuso con l'emersione di un disavanzo di amministrazione di € 1.130.749,57, conseguente per l'appunto al determinarsi dello squilibrio dalla gestione dei residui, pari ad € -2.170.925,53, a seguito del riaccertamento straordinario effettuato dal commissario lo scorso mese di ottobre.

In fase istruttoria è stato chiesto all'Ente ed all'organo di revisione di trasmettere la delibera con la quale sono state adottate le misure necessarie per riportare il pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 193 del Tuel. L'organo di revisione ha inviato la deliberazione del sub commissario prefettizio n. 162 del 31 ottobre 2012 ad oggetto "Bilancio di previsione esercizio finanziario 2012 - Previsionale e programmatica 2012 - 2014 - Bilancio pluriennale 2012 - 2014. Approvazione", nonché la deliberazione del commissario straordinario n. 211 del 29 novembre 2012, avente ad oggetto "Art. 193 D.lgs. n. 267/2000. Stato di attuazione di programmi, riconoscenza equilibri finanziarie. Salveguardie". Ebbene, dalla deliberazione da ultimo citata (n. 211/2012) nulla emerge in merito

all'adozione di specifiche misure di salvaguardie adottate per fronteggiare la perdita, mentre dalla deliberazione di approvazione del bilancio di previsione 2012 (e dal relativo questionario compilato dall'organo di revisione) risulta che un terzo del disavanzo, corrispondente ad € 376.917 è stato coperto con gli introiti IMU.

Ciò detto, in considerazione del permanere di una situazione estremamente critica nella gestione dei residui, che lascia presumere la formulazione di un ulteriore disavanzo di amministrazione anche per il 2012, la Sezione raccomanda all'Ente di adottare tutte le misure necessarie e prudenziali al fine di individuare idonee risorse sufficienti per coprire possibili perdite di bilancio.

7. Recupero evasione tributaria.

Le considerazioni formulate in materia di gestione dei residui rendono palese la necessità di migliorare i processi finanziari di recupero delle entrate e di pagamento tempestivo delle spese. Sul versante delle entrate tributarie, tale esigenza trova evidente conferma nell'inabilità di realizzazione delle entrate da recupero dell'evasione tributaria, come indicato nel questionario in ordine alla completamente assente attività di riscossione per recupero evasione ICI, TARSU e Altri tributi a fronte di accertamenti corrispondenti ad € 901.666, importo peraltro esattamente corrispondente alle previsioni iniziali, potendo quindi desumersi che l'ente abbia verosimilmente confuso la previsione con l'accertamento che, come di seguito si dirà, richiede una specifica attività.

Ciò posto, si ritiene necessario evidenziare, in linea generale, l'importanza della fase dell'accertamento. A tal proposito si richiama il principio contabile n. 2, punto 16, in base ai quale l'accertamento avviene nel rispetto del principio di competenza finanziaria, per cui un'entrata è accertabile nell'esercizio finanziario in cui è sorto il diritto di credito e quest'ultimo sia connotato dei requisiti di certezza, liquidità ed esigibilità. Si ricorda che un credito è certo in presenza di un idoneo titolo giuridico in cui esso trova fondamento; è liquido se ne è determinato l'ammontare; è esigibile se maturato nell'esercizio. Inoltre, il principio contabile n. 2, al punto 17, specifica che un'entrata tributaria è accertabile soltanto dopo che sia stato formato il ruolo, o acquisita la denuncia, o ricevuto il versamento effettuato in autoliquidazione, o comunicato il gettito dal soggetto legalmente competente, o divenuto definitivo l'atto di accertamento o di liquidazione dell'ufficio fiscale competente. Va peraltro aggiunto che l'emissione del ruolo, seppur elemento indispensabile della fase dell'accertamento, non è strumento sufficiente a garantire la riscossione del tributo, per la quale è necessario un costante monitoraggio delle scadenze dei ruoli e l'eventuale attivazione delle procedure esecutive.

Si ribadisce, inoltre, che l'omessa riscossione di tasse ed altri tributi comunali, nei termini di prescrizione, può determinare ipotesi di danno all'erario a carico dei soggetti preposti a tale attività. Ancora sul punto, si rammenta l'obbligo di segnalare alla competente Procura regionale della Corte dei Conti le eventuali

minori entrate derivanti dalla prescrizione di tributi non riacossi nei termini di legge.

In fine, più in generale, la Sezione raccomanda di implementare l'attività di riscossione di tutte le entrate comunali, essendo assolutamente prioritario, per il ripristino degli equilibri di bilancio e per fronteggiare la latente situazione debitaria, soprattutto alle minori entrate derivanti dalla presenza in bilancio di residui attivi vetusti ed inesigibili.

3. Debiti fuori bilancio e passività potenziali.

Dall'esame del questionario non risultano riconoscimenti di debiti fuori bilancio o passività potenziali per l'esercizio 2011. Tuttavia, non sono state trasmesse né a questa Sezione, né all'organo di revisione le attestazioni dei responsabili dei servizi in merito alla presenza, o meno, a fine esercizio di debiti fuori bilancio.

Inoltre, in fase istruttoria, su specifica richiesta, l'organo di revisione ha trasmesso un prospetto sullo stato del contenzioso di cui è gravato l'ente dal quale emerge una considerevole potenziale esposizione debitaria connessa anche a vari procedimenti di esecuzione forzata. Ancora, anomale registrazioni contabili si sono riscontrate, come di seguito si dirà, nei servizi conto terzi ove sono stati impropriamente allocati pagamenti e liquidazioni, spesso privi di impegno contabile, per parcelle di avvocati o servizi resi da imprese varie.

Sul punto, si rileva, in linea di principio, che la presenza di debiti fuori bilancio rappresenta un elemento di forte criticità degli equilibri finanziari di bilancio che, oltre tutto, nel caso di specie, risultano già fortemente sotto pressione per la presenza di un'elevata mole di redduti passivi.

Va ancora evidenziato che l'impatto dei debiti sul bilancio può essere differente a seconda che l'ente abbia previsto, o meno, un apposito fondo per la copertura di spese impreviste. Quindi, ove l'ente territoriale soccombe in un giudizio o comunque esista la possibilità che debba versare a terzi somme di denaro impreviste, è tenuto prudenzialmente ad accantonare nel bilancio, in un apposito fondo, somme per la copertura di spese non preventivate.

La mancanza di uno specifico accantonamento (per "fondo rischi" o "fondo spese impreviste"), come nel caso del Comune di Siderno, potrebbe quindi creare difficoltà finanziarie all'ente che, in sede di riconoscimento, sarà tenuto a reperire le necessarie risorse.

Ad ulteriore conferma di quanto appena affermato, si richiama il punto 71 del principio contabile n. 3, a mente del quale "l'ente identifica e valuta eventuali passività potenziali al fine di predisporre adeguati accantonamenti che permettano la copertura dei futuri debiti".

G. Servizi conto terzi.

Si rileva preliminarmente che non si evidenziano squilibri tra gli accertamenti e gli impegni di competenza dei servizi per conto di terzi.

Tuttavia, in fase istruttoria è stato richiesto all'ente di trasmettere il dettaglio delle voci ricomprese nella categoria "Altre per servizi conto terzi" di cui alla tabella 1.11 del questionario. L'organo di revisione ha all'uepo trasmesso l'estratto conto del capitolo 9005.03 "Servizi diversi per conto terzi".

Dall'esame di tale documento contabile si è potuto constatare che l'Ente ha utilizzato le partite di giro per movimentare principalmente voci contabili che non sono in alcun modo attinenti ai servizi conto terzi (v. principio contabile n. 2, punto 24), ossia intrecci di somme derivanti da confezioni e liquidazioni di spese legali, ovvero incassi e pagamenti veri verso imprese.

A tal fine, si ritiene non superfluo segnalare che i servizi per conto di terzi hanno un effetto figurativo, vale a dire danno luogo alla contemporanea insorgenza di un credito e di un debito di corrispondente ammontare. Si tratta di entrate che fanno sorgere, per l'ente locale che le ha riconosciute, l'impegno a pagare al creditore la medesima somma e, analogamente, di spese che fanno nascere, per l'ente, il diritto a ottenerne, dal debitore, il rimborso della stessa somma pagata. Infatti, rientrano in tale categoria di entrate e spese quelle operazioni o attività realizzate dall'Ente senza perseguita un interesse diretto e proprio, ma piuttosto in qualità di mero strumento di realizzazione degli interessi di un altro soggetto. Quindi, deve trattarsi - per poter essere correttamente considerati servizi per conto di terzi - di entrate che per il solo fatto della riconoscenza determinano automaticamente l'impegno a pagare ad un determinato creditore immediatamente la stessa somma riconosciuta; ed, analogamente, di spese che, per il solo fatto dell'avvenuto pagamento, individuano il diritto ad ottenere il rimborso immediato della somma da un determinato debitore.

Ne deriva che, l'eventuale inserimento di poste atipiche comporta il rischio di inficiare l'attendibilità del bilancio, nonché la possibile elusione dai vincoli di bilancio, delle spese del personale e del patto di stabilità. In particolare, per quanto riguarda il patto di stabilità, dovrà essere verificato, e comunicato a questa Sezione in sede di misure conseguenziali, se lo stesso sia stato rispettato anche a seguito della corretta contabilizzazione delle voci impropriamente inserite nei servizi conto terzi.

Come già evidenziato più volte da questa Sezione, i capitoli delle entrate e delle spese in parola non sono lasciati alla discrezionale determinazione dell'Ente. Infatti, il punto 58 del principio contabile n. 2 per gli Enti locali precisa quanto segue: "Per le spese relative ai servizi conto terzi, l'impegno è correlato agli equivalenti accertamenti di entrata. Le spese da servizi conto terzi devono essere limitate a quelle strettamente prevista dall'ordinamento finanziario e contabile, con responsabilità del servizio finanziario sulla corretta imputazione. Ad ogni impegno di spesa consegue, automaticamente, accertamento di entrata di pari ammontare".

In fine, si richiama sul punto lo direttore RREF n. 5 del 14 febbraio 2012 per il quale ha chiarito che "Non è consentito in alcun modo imputare i pagamenti tra i servizi per conto di terzi, anche quando esiste uno sfasamento temporale tra la riscossione del contributo concesso ed il pagamento delle relative spese, ipotesi che si realizza, ad esempio, quando un ente locale anticipa per cassa i pagamenti a causa di un ritardo nell'erogazione della provvista economica da parte del soggetto finanziatore".

20. Organismi partecipati.

L'organo di revisione ha trasmesso la deliberazione del commissario straordinario n. 334 del 30/12/2010 avente ad oggetto l'accertamento delle partecipazioni del Comune alle varie forme associative ai sensi dell'art. 2, commi 27 e 28, della Legge n. 244/2007. Da tale provvedimento risulta che l'Ente ha disposto il riacquisto dal "Consorzio per lo sviluppo Industriale della Provincia di Reggio Calabria" ed ha invece mantenuto le partecipazioni nelle seguenti società;

- società consortile a r.l. "ASMENET CALABRIA - CST - Centro servizi territoriali per l'innovazione locale";
- società "Locride ambiente s.p.a.;"
- società "Locride sviluppo s.c.p.r.".

In sede istruttoria, l'Organo di revisione non ha fornito gli elementi e le informazioni richiesti in ordine alle cause della perdita di € 473.658 registrata dalla società Locride ambiente S.p.A. nel 2011, ma si è limitato a specificare che l'Ente non ha provveduto alla copertura delle perdite registrate dagli organismi partecipati.

Sul punto, la Sezione ribadisce ancora una volta che la partecipazione a società o enti, la cui gestione è caratterizzata da una perdita d'esercizio, rappresenta un potenziale rischio per la stabilità degli equilibri dei futuri bilanci del socio Comune, oltrché poter essere fonte di eventuale danno erariale (cfr. Corte dei conti, II sez. Appalto, 6 giugno 2013, n. 402).

Va anche aggiunto che il legislatore nel corso degli ultimi anni ha introdotto vari vincoli ed obblighi in materia di società partecipate, al fine di arginare fenomeni elusivi della vigente normativa (es. in materia di patto di stabilità e personale) e di limitare le ricadute negative sui bilanci pubblici derivanti dalle perdite registrate da gran parte delle società partecipate da enti pubblici. Si richiamano, in proposito ed a titolo esemplificativo, oltre al già richiamato art. 3, commi 27, 28, 29 della Legge n. 244/2007, anche l'art. 14, c. 32, del D.L. n. 76/2010, l'art. 6, c. 19, del medesimo D.L. 76/2010 e l'art. 6, c. 4, della Legge n. 135/2012 (sul consolidamento dei conti). In particolare, quest'ultima disposizione normativa impone agli enti locali di allegare al rendiconto una nota informativa contenente la verifica dei crediti e debiti reciproci tra l'ente e le società partecipate

al fine evidentemente di far emergere eventuali potenziali passività a carico del bilancio pubblico.

11. Spesa per il personale.

Come già evidenziato in sede istruttoria, dai dati esposti nel questionario risulterebbe formalmente rispettato l'obiettivo di riduzione della spesa per il personale, ai sensi dell'art. 1, comma 562, della Legge 27/12/2006, n. 296.

Tuttavia, non risulta chiara la composizione della voce (esclusa dal calcolo della spesa del personale) "Oneri derivanti da rinnovi contrattuali" pari ad € 664.600, atteso quanto previsto dall'art. 9, comma 17, del D.L. n. 78/2010 in ordine al blocco delle procedure contrattuali e negoziali. In proposito, l'Ente, in fase istruttoria, ha ipotizzato che tale posta contabile si riferisca ai rinnovi contrattuali del 2006, ma ha altrettanto ammesso di non essere in condizione di poter fornire la documentazione a riguardo.

Attessa la rilevanza di tale componente esclusa sul rispetto dei limiti in materia di spese del personale, la Sezione non può non sollecitare l'Ente ad una completa verifica e riscontro contabile finalizzati alla conferma, o meno, del rispetto della vigente normativa vincolistica.

12. Rapporto sulla tempestività dei pagamenti.

In merito alle criticità riscontrate nell'esecuzione dei pagamenti (risposta alla domanda 27.a) del questionario), in sede istruttoria, l'Ente conferma che il problema deriva, sostanzialmente, dalla difficoltà di riscossione delle entrate tributarie, che determinano una defezione di cassa e, conseguentemente, la difficoltà ad eseguire i pagamenti. Il tanto appare confermato anche dalla cosiddetta mole di residui passivi di cui è gravato l'ente.

Risulta pertanto chiaro che l'Ente non ha ancora dato completa attuazione alle disposizioni di cui all'art. 9 del D.L. n. 78/2009 in ordine al rapporto relativo all'analisi e revisione delle procedure di spesa.

13. Indebitamento.

Il limite all'indebitamento stabilito dall'art. 204 del Tuel risulta rispettato, avendo l'ente conseguito una percentuale di incidenza degli interessi passivi sulle entrate correnti pari al 5,69%. Tuttavia, in sede istruttoria, è stato chiesto di fornire chiarimenti sulla composizione della voce "Altre variazioni" che rileva un valore negativo di euro 604.000,00. Nelle controdeduzioni, l'Ente ha genericamente affermato che si tratta una posta rettificativa registrata dal precedente collegio dei revisori al fine di conciliare il debito residuo al 31 dicembre 2011, non chiarendo pertanto i motivi di tale variazione contabile.

Sul punto, dovranno essere fornite ulteriori delucidazioni.

13. Verifica del Conto economico.

In sede istruttoria, l'Ente non ha chiarito quanto richiesto circa gli elementi che hanno determinato il peggioramento dell'equilibrio economico nel 2011 rispetto all'anno precedente (euro - 2.127.531,54). Inoltre, l'Ente ha confermato la divergenza dei valori forniti dall'Organo di revisione rispetto a quelli rilevati nel conto del bilancio circa la sopravvenienza attiva per maggiori crediti (euro 16.460,94) che non trovano corrispondenza con i maggiori residui attivi riacertati (euro zero), nonché le insussistenze dell'attivo per minori crediti (euro 3.435.257,24), che non trovano corrispondenze con i minori residui attivi riacertati (euro 11.464.045,78).

P. Q. M.

La Corte dei conti, Sezione Regionale di controllo per la Calabria

DELIBERA

Di accettare, ai sensi e per gli effetti previsti dall'art. 148-bis del D.lgs. n. 267/2000 e dall'art. 6, c. 2, del D.lgs. n. 149/2011 le irregolarità e criticità elencate nella parte motivata.

Ordina che la presenza della decisione sia trasmessa, a cura della Segreteria, alla Commissione straordinaria del Comune di Siderno (RC) per l'inserimento del referto nell'ordine del giorno della prima seduta utile, e anche siano adottate, ai sensi delle testé citate disposizioni di legge, le misure correttive necessarie per:

1. garantire l'approvazione del rendiconto entro il termine di legge;
2. garantire una situazione di effettivo e costante equilibrio economico-finanziario, sia della parte corrente, sia della parte capitale del bilancio;
3. procedere, anche ai fini del superamento dei parametri di deficitarietà elevati ai sensi del Decreto del Ministero dell'Interno del 24 settembre 2009, ed una specifica operazione di riacertamento del residuo finalizzata a verificare, attraverso un rigoroso apprezzamento dell'esistenza dei requisiti essenziali previsti dall'ordinamento, l'attualità e la permanenza delle ragioni creditorie, nonché l'entità ed effettività delle posizioni debitorie;
4. ottenerare a quanto prescritto dall'art. 6, c. 17, della Legge n. 135/2012, ovvero a quanto disposto dall'art. 1, c. 17, del D.L. n. 35/2013, convertito in Legge n. 84/2013, come successivamente modificato dal D.L. n. 76/2013, convertito in Legge n. 99/2013;
5. provvedere all'immediata copertura, ex art. 193 del Tuel, del disavanzo di amministrazione eventualmente formatosi a seguito dell'operazione straordinaria di riacertamento del residuo di cui sopra ed evitare, in futuro, la formazione di risultati di amministrazione negativi;

6. realizzara concrete iniziative volte al contrasto e al recupero dell'evasione tributaria - tariffaria;
7. implementare o migliorare l'attività di riscossione di tutte le entrate comunali;
8. attivarsi al fine di conseguire i titoli giuridici necessari per accettare, e successivamente riscuotere, le entrate da contributi e trasferimenti dello Stato e della Regione di parte corrente e di parte capitale;
9. verificare l'esistenza di debiti fuori bilancio o di possibili potenziali attuando corrette procedure di gestione delle spese, nonché garantire che l'in esistenza, a fine esercizio, di debiti fuori bilancio e di possibili potenziali risultati da attendibili attestazioni dei responsabili dei servizi;
10. istituire in bilancio, con relativo stanziamento finanziario, un fondo spese impreviste o fondo rischi al fine di attenuare l'impatto di eventuali debiti fuori bilancio o possibili potenziali connesse anche al possibile esito negativo del contenzioso in essere, oltreché in ragione della situazione di estrema criticità dei residui passivi;
11. allocare correttamente in bilancio le poste atipiche inserite tra i servizi per conto di terzi e verificare il rispetto del patto di stabilità;
12. provvedere alla puntuale riconoscione e verifica dello stato economico-finanziario delle partecipazioni, in società o organismi, possedute dall'Ente, assicurando sulle stesse la dovuta vigilanza;
13. attuare quanto disposto dall'art. 6, c. 4, della Legge n. 135/2012 in merito alla verifica dei crediti e debiti reciproci tra l'Ente e le società partecipate al fine di far emergere eventuali ulteriori potenziali passività a carico del bilancio pubblico (consolidamento dei conti);
14. verificare che il vincolo di contenimento delle spese del personale sia stato effettivamente rispettato, nonché monitorare costantemente l'evolversi di tale voce di spese;
15. migliorare i processi di pagamento delle spese, attuando concretamente le misure rivolte a garantire la tempestività dei pagamenti di cui all'art. 9 della Legge n. 102/2009, predisponendo altresì il rapporto da allegare alla relazione prevista dall'art. 1, c. 150, della Legge n. 206/2005;
16. garantire la concordanza di valori tra conto del bilancio, conto economico e conto del patrimonio.

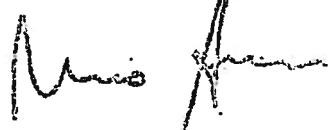
I provvedimenti e le misure correttive adottate dall'Ente in esito alla presente deliberazione al fine di rimuovere tutte le irregolarità accertate e per ripristinare gli equilibri di bilancio dovranno essere comunicati a questa Sezione regionale di

controllo entro il termine di giorni 60 (sessanta) dal ricevimento della presente deliberazione.

I provvedimenti e le misure indicate saranno, in fine, valutati anche al sensi e per gli effetti di cui all'art. 6, c. 2, del D.lgs. n. 149/2011.

Così deciso in Catanzaro, nelle Camere di consiglio del giorno 12 settembre 2013.

Il Relatore
dott. Massimo Agliocchi



Il Vicepresidente
dott. Roberto Fabiano



Depositata in segreteria il 12 SET. 2013

Il Direttore della segreteria
dott.ssa Elena RUSSO

