



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA BASILICATA

nella Camera di consiglio del 20 maggio 2020

composta dai magistrati:

dr. Michele Oricchio	Presidente
dr. Rocco Lotito	Consigliere
dr. Luigi Gianfranceschi	Consigliere
dr. Michele Minichini	Referendario - relatore

VISTO l'art.100, comma 1, della Costituzione;

VISTO il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni e integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modifiche ed integrazioni;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il testo unico delle leggi sugli enti locali e successive modificazioni e integrazioni (TUEL) e, in particolare, l'art. 148 bis;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 e successive modifiche e integrazioni;

VISTA la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

VISTO il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi;

VISTA la Deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, come successivamente modificata;

VISTA la decisione n. 64/2019/PRSP di questa Sezione di controllo che, ai sensi dell'art. 148 *bis*, comma 3, TUEL, ha accertato la sussistenza di criticità suscettibili di pregiudicare gli equilibri economico finanziari del Comune di Castronuovo Sant'Andrea;

VISTA la nota del 25.1.2020 del Sindaco del Comune di Castronuovo Sant'Andrea avente a oggetto "risposta alla Deliberazione n. 64/2019/PRSP relativamente ai rendiconti 2015 - 2016";

VISTA l'ordinanza n. 13 del 19 maggio 2020 con la quale il Presidente ha convocato in videoconferenza la Sezione regionale di controllo della Basilicata per la Camera di Consiglio del 20 maggio 2020;

UDITO il Magistrato relatore, dott. Michele Minichini;

premesso in

FATTO e DIRITTO

La Deliberazione n. 64/2019/PRSP di questa Sezione, in seguito all'esame ex art. 148 bis TUEL dei documenti di bilancio degli esercizi 2015 e 2016, ha accertato la sussistenza delle declinate criticità suscettibili di pregiudicare la stabilità finanziaria dell'Ente:

- l'incongrua quantificazione del Fondo crediti di dubbia esigibilità, la carenza di accantonamenti al Fondo contenzioso e la non corretta contabilizzazione delle spese per l'indennità di fine mandato;
- la vetustà dei residui passivi in particolare relativi alle spese in conto capitale e la non corretta gestione dei residui attivi in conto capitale;

- l'insufficiente attività di recupero dell'evasione tributaria;
- il mancato rispetto del parametro obiettivo di deficitarietà n. 1 definito con il DM 28 dicembre 2018 e nello specifico l'incidenza superiore al 48% delle spese rigide (ripiano disavanzo, personale e debito) sulle entrate correnti;
- la violazione della normativa che disciplina la tempestività dei pagamenti.

Al fine di rimuovere le irregolarità accertate, questa Sezione ha, tra l'altro, disposto che il Comune provvedesse:

- a verificare la congruità del fondo crediti di dubbia esigibilità, motivando in ordine alle entrate non considerate di dubbia esigibilità;
- rendere più efficiente la dinamica della programmazione della spesa in conto capitale;
- alla corretta gestione dei residui attivi e passivi con particolare riferimento ai residui in conto capitale;
- a implementare e rendere più efficiente la capacità di riscossione delle entrate attraverso la riorganizzazione dei servizi a essa dedicati;
- a fornire chiarimenti in ordine al rispetto dei vincoli di spesa del personale con rapporto di lavoro flessibile;
- a rispettare la disciplina relativa alla tempestività dei pagamenti dei debiti;
- a monitorare la condotta dell'Organo di revisione in ordine alla corretta compilazione delle relazioni-questionario.

Il Sindaco, con nota del 25.1.2020, ha provveduto a individuare le misure necessarie a eliminare le pregresse irregolarità, nonché a superare la potenziale condizione di fragilità degli equilibri di bilancio.

1. Controllo della Corte dei Conti

L'accertamento da parte del Giudice contabile di squilibri economico finanziari, della mancata copertura delle spese e della violazione delle norme finalizzate a

garantire la regolarità della gestione finanziaria obbliga l'Ente ad adottare, entro sessanta giorni, le misure idonee a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. I provvedimenti dell'amministrazione che individuano le predette misure devono essere comunicati alla Sezione della Corte competente, la quale valuterà l'adeguatezza delle stesse. Qualora le misure non risultino adottate ovvero non corrispondano a un efficace percorso di rimozione delle irregolarità riscontrate o si dimostrino inadeguate, l'art. 148 bis, comma 3, d.lgs. n. 267/2000 (TUEL), prevede l'intervento inibitorio della Corte che potrà precludere all'Ente l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

In tale contesto la Corte Costituzionale (sent. n. 40/2013) afferma che l'intervento cogente della magistratura contabile è funzionale a prevenire e contrastare gestioni scorrette suscettibili di vulnerare l'equilibrio di bilancio e di riverberare gli effetti negativi sul bilancio consolidato delle pubbliche amministrazioni e ciò al precipuo scopo di rispettare il principio del pareggio di bilancio costituzionalmente garantito e gli obblighi comunitari.

Qualora, però, i comportamenti delle amministrazioni controllate non assumano un rilievo di gravità tale da rendere necessaria la pronuncia inibitoria, ma comunque, in prospettiva, l'operato dell'amministrazione possa minare gli equilibri di bilancio, la Corte, all'esito del controllo di legalità finanziaria ex art. 148 bis TUEL, in chiave collaborativa e ai sensi dell'art. 7, comma 7, l. n. 131/2003, può segnalare le difficoltà gestionali riscontrate al fine di prevenire l'insorgenza di criticità che possano pregiudicare la sana gestione finanziaria (Corte dei Conti, Sezioni Riunite n. 2/2016/EL).

E' in questo quadro normativo che sarà affrontato l'esame delle misure correttive individuate dal Comune di Castronuovo Sant'Andrea (PZ) con la nota del Sindaco

del 25.1.2020 volte a superare le irregolarità finanziarie accertate con la Deliberazione n. 64/2019/PRSP di questa Sezione di controllo.

1.1. Nel merito delle irregolarità e criticità riscontrate la Sezione rileva quanto di seguito esposto, precisando che l'esame è limitato ai profili evidenziati nella pronuncia, sicché l'assenza di uno specifico rilievo su altri profili non può essere considerata quale implicita valutazione positiva.

2. *Inadempimento dell'obbligo di pubblicazione dei dati dei pagamenti*

Nella Deliberazione n. 64/2019/PRSP si è rilevata la mancata pubblicazione del dato afferente ai tempi medi di pagamento dell'esercizio 2017.

All'esito di ulteriori verifiche la Sezione ha riscontrato che i dati del 2018 sono stati pubblicati, mentre i dati degli esercizi 2017 e 2019 non sono stati pubblicati.

In via preliminare, pertanto, si rileva la violazione degli artt. 2 e 33 del d.lgs. n. 33/2013 per l'inadempimento dell'obbligo di pubblicazione sul sito istituzionale del Comune dell'indice trimestrale e annuale di tempestività dei pagamenti degli anni 2017 e 2019 afferenti agli acquisti di beni, servizi, prestazioni professionali e forniture, e dei dati relativi agli esercizi 2017 e 2019 dei debiti e del numero di imprese creditrici, né il Comune ha fornito utili indicazioni che potessero giustificare il grave *vulnus* arrecato al principio di trasparenza.

Gli artt. 2 e 33 del d.lgs. n. 33/2013 (c.d. "Decreto trasparenza") impongono alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001 la pubblicazione delle predette informazioni nella sotto-sezione <<pagamenti dell'amministrazione>> all'interno della sezione <<amministrazione trasparente>> (allegato A del d.lgs. n. 33/2013).

È questo un obbligo positivo a carico delle amministrazioni, strumentale ad assicurare a tutti i cittadini la più ampia partecipazione al dibattito pubblico e il controllo diffuso dell'*agere* amministrativo ai fini dell'attuazione dei principi

costituzionali di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche.

La pubblicazione di documenti e di dati della PA ha la funzione di consentire a chiunque di accedere a una serie di informazioni indispensabili per conoscere in concreto l'operato degli organi pubblici in un'ottica di amministrazione trasparente al servizio del cittadino, sicchè, la trasparenza assume anche la finalità di contrasto alla cattiva amministrazione e alla corruzione (Cons. Stato Sez. III, 06/03/2019, n. 1546, Cons. Stato Sez. VI, 25/06/2018, n. 3907, Cons. Stato Sez. VI Sent., 20/11/2013, n. 5515).

Pertanto, la mancata divulgazione delle informazioni che l'Ente ha l'obbligo di pubblicare viola il principio di *open government* del d.lgs. n. 33/2013, minando il rapporto tra privato-cittadino e amministrazione perché non consente al primo la formazione di un autonomo bagaglio conoscitivo necessario per la valutazione critica dell'azione amministrativa.

La rappresentazione dei dati relativi all'ammontare dei debiti e alla capacità di smaltimento degli impegni è un termometro che il legislatore considera significativo ai fini della valutazione dell'efficienza della struttura amministrativa nella fase di gestione della spesa; sicchè, la tempestività dei pagamenti è indice di sana gestione e, secondo la visione eurounitaria (direttiva 2011/7/UE), garantisce il corretto funzionamento del mercato interno.

In tale contesto la pubblicità è il veicolo dei dati statistici e informatici degli enti territoriali con funzione di garanzia dei principi di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa e di prevenzione delle condotte corruttive e di insana gestione.

Il rilievo sostanziale attribuito dal legislatore alla trasparenza viene preservato attraverso l'art. 46 del "Decreto trasparenza", il quale identifica nella violazione degli obblighi di pubblicazione il presupposto di un'eventuale responsabilità

dirigenziale, disciplinare e amministrativo-contabile a carico del dirigente-funziario inadempiente. In tale ipotesi la funzione della Corte è quella di accertare la violazione, mentre è affidato all'amministrazione il compito di individuare il responsabile e contestare l'eventuale comportamento illecito.

Pertanto, si accerta la violazione degli obblighi di pubblicazione nei termini sopra esposti e si dispone la pubblicazione nella sezione <<amministrazione trasparente>> dell'indice trimestrale e annuale di tempestività dei pagamenti, dei dati dei debiti e del numero di imprese creditrici; si dispone, inoltre, che il Comune dia riscontro a questa Sezione della pubblicazione.

3. Risultato di amministrazione.

3.1. Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE)

Una serie di criticità sono emerse in relazione alla composizione del risultato di amministrazione, ai sensi dell'art. 187 TUEL, con specifico riferimento al Fondo crediti di dubbia esigibilità, in quanto non è stato possibile definire la congruità dell'accantonamento appostato nel risultato di amministrazione ed è emersa l'irrituale esclusione di alcune categorie di entrata dal calcolo dell'accantonamento in difformità alle prescrizioni giuscontabili.

Il Comune anche in sede di misure correttive non ha fornito alcuno schema di dettaglio del Fondo, limitandosi a comunicare un tratizio elenco di crediti dal quale emerge l'esclusione dal calcolo del Fondo dell'imposta municipale unica (IMU) e della tassa per i servizi indivisibili (TASI) in quanto, secondo l'Ente, inquadrate nella categoria delle entrate da trasferimento.

Si osserva l'illegittimità dell'esclusione dell'IMU e della TASI relativamente alla quota incassata direttamente dall'Ente (e non dallo Stato), perchè non rientra nella categoria delle entrate da trasferimento.

Inoltre, risultano esclusi dal calcolo del Fondo anche i crediti derivanti dall'evasione tributaria ICI, perché, secondo l'Ente, sono entrate riscosse per cassa. Si rileva, però, che i principi contabili applicati 3.3 e 3.7.6, dell'allegato 4/2, del d.lgs. n. 118/2011 prevedono l'accantonamento al FCDE per le entrate accertate e relative a obbligazioni scadute nel caso in cui la lotta all'evasione sia attuata con l'emissione di avvisi di liquidazione e di accertamento ovvero di ruoli e di liste di carico.

A tal proposito, nonostante la normativa rimetta all'Ente locale la valutazione circa la dubbia esigibilità dei crediti, però la stessa dev'essere adeguatamente motivata e illustrata nella nota integrativa al bilancio in ordine agli aspetti relativi alla dimensione degli stanziamenti, alla loro natura e all'andamento dell'entrata nei cinque esercizi precedenti (media del rapporto tra incassi e accertamenti per ciascuna tipologia di entrata), come prevede il principio contabile applicato 3.3 dell'allegato 4/2 del d.lgs. n. 118/2011.

Si pone in evidenza che la funzione strategica del Fondo crediti di dubbia esigibilità nel sistema della contabilità finanziaria potenziata si sostanzia nell'obiettivo di scongiurare che le entrate di difficile escussione determinino un incremento non sostenibile dei margini di spesa. E' questa la *ratio* delle previsioni normative che impongono l'obbligo di congrui accantonamenti nel risultato di amministrazione aventi a oggetto i crediti di difficile riscossione, in considerazione del fatto che verrebbero pregiudicati gli equilibri di bilancio qualora gli impegni di spesa siano stati assunti a fronte di entrate incerte. Pertanto, una volta accertato l'integrale valore dei crediti di difficile riscossione, l'Ente ha l'obbligo di procedere alla relativa svalutazione attraverso l'accantonamento nel FCDE destinato a confluire nell'avanzo accantonato di amministrazione.

Il Fondo è, quindi, un istituto prudenziale che mira a garantire l'effettiva sostenibilità delle spese sia nella fase di programmazione (nel bilancio preventivo)

sia nel rendiconto della gestione, assumendo in quest'ultimo un duplice effetto e cioè sia quello di diminuire la spesa autorizzabile nell'esercizio successivo attraverso la quantificazione dell'avanzo/disavanzo da applicare al bilancio di previsione, sia l'ulteriore effetto di creare una riserva in grado di rendere neutro, in futuro, l'eventuale stralcio di residui attivi inesigibili (Sezione controllo Lombardia, n. 145/2019/PRSE; Sezione controllo Campania, n. 196/2019/PRSE; Sezione controllo Umbria, 5/2020/PRSP).

Ciò posto, per le sopra esposte considerazioni, risulta, allo stato, priva di motivazione la decisione di considerare di non dubbia e difficile esazione le entrate relative all'IMU, alla TASI e all'evasione ICI, e di conseguenza rileva la necessità che l'Ente provveda a porre in essere le conseguenti misure correttive da comunicare con urgenza a questa Sezione.

3.2. Fondo rischi contenzioso

Con la Deliberazione n. 64/2019/PRSP questa Sezione non è riuscita a valutare la congruità del fondo contenzioso e per tale motivo è stato richiesto al Comune l'elenco dei contenziosi e le stime di soccombenza.

L'Ente, però, si è limitato a trasmettere il numero dei contenziosi con la nota del responsabile dell'Ufficio lavori pubblici senza l'analisi del rischio di soccombenza come prevede il principio contabile applicato n. 5.2 dell'allegato 4/2 del d.lgs. n. 118/2011.

Si osserva che la Sezione delle Autonomie, con la Deliberazione n. 14/2017, ha affermato che *“particolare attenzione deve essere riservata alla quantificazione degli altri accantonamenti a fondi, ad iniziare dal Fondo contenzioso, legato a rischi di soccombenza su procedure giudiziarie in corso. Risulta essenziale procedere ad una costante ricognizione e all'aggiornamento del contenzioso formatosi per attestare la congruità degli accantonamenti, che deve essere verificata dall'Organo di revisione. Anche*

in questo caso, la somma accantonata non darà luogo ad alcun impegno di spesa e confluirà nel risultato di amministrazione per la copertura delle eventuali spese derivanti da sentenza definitiva, a tutela degli equilibri di competenza nell'anno in cui si verificherà l'eventuale soccombenza".

Sicchè, il Comune, non effettuando l'analisi della valutazione delle ragioni del contenzioso, del suo valore e dell'alea della soccombenza, non consente al Collegio di verificare se l'importo stanziato sia sufficiente a preservare gli equilibri di bilancio e di conseguenza rileva la necessità che l'Ente provveda a porre in essere le conseguenti misure correttive da comunicare con urgenza a questa Sezione.

4. Capacità di riscossione e altre criticità

La Deliberazione n. 64/2019/PRSP ha fatto emergere anche una serie di criticità in ordine alla capacità di riscossione, non avendo l'Ente, negli esercizi 2015 e 2016, intrapreso un'efficace attività di contrasto all'evasione.

Il Comune con la nota del 25.1.2020 ha comunicato di aver avviato un percorso di contrasto all'evasione attraverso l'invio nel 2019 di solleciti per il pagamento della TARI 2014 e 2015 per una cifra pari rispettivamente a € 11.741,00 e € 10.565,00; a questo si aggiungono ulteriori crediti relativi alla TARI 2018 oggetto di procedura coattiva da parte dell'agenzia della riscossione.

Da un sommario esame dei questionari ConTe degli esercizi 2017 e 2018 appare che l'attività di contrasto all'evasione sia in progressivo miglioramento.

Con riferimento alla predetta e alle altre criticità rilevate nella Deliberazione n. 64/2019/PRSP il Collegio riserva l'analisi dell'efficienza delle misure correttive in occasione dei futuri controlli di regolarità e legalità ex art. 148 bis TUEL che effettuerà nei confronti dell'Ente in esame.

5. Conclusioni

Si rileva allo stato, che, nel perimetro dell'indagine condotta, non ricorrono ipotesi di mancata copertura di programmi di spesa nè l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria; sussiste, in ogni caso, la necessità che l'Ente, in sede di prossimo monitoraggio, dia prova concreta ed effettiva di aver assunto azioni e provvedimenti volti a sanare le criticità e anomalie rilevate da questa Sezione suscettibili - se non corrette - di pregiudicare anche in prospettiva gli equilibri economico finanziari dell'Ente.

PQM

la Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Basilicata, pronunciando a norma dell'art. 148 *bis* TUEL, in relazione alle misure correttive comunicate a seguito della Deliberazione n. 65/2019/PRSP, nell'accertare la violazione degli obblighi di pubblicità ex artt. 2, e 33 del d.lgs. n. 33/2013,

DELIBERA

di analizzare la concreta adozione ed efficacia delle azioni e delle misure che verranno poste in essere dall'Ente nei successivi controlli ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss., della legge n. 266/2005, dell'art. 148 bis, comma 3, TUEL e dell'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 149/2011,

DISPONE

- che copia della presente Deliberazione sia trasmessa, a mezzo di posta elettronica certificata e a cura della segreteria della Sezione, al Presidente del Consiglio del Comune di Castronuovo Sant'Andrea (PZ), affinché ne dia urgente comunicazione all'Assemblea consiliare;

- che, copia della presente Deliberazione sia trasmessa, a mezzo di posta elettronica certificata e a cura della segreteria della Sezione, al Sindaco e all'Organo di revisione economico-finanziaria invitando quest'ultimo, in relazione ai profili evidenziati in parte motiva, a vigilare sulla regolarità contabile, finanziaria ed economico-patrimoniale della gestione dell'Ente;
 - che, il Comune pubblichi l'indice trimestrale e annuale di tempestività dei pagamenti del 2017 e 2019, e i dati dei debiti e il numero di imprese creditrici degli esercizi 2017 e 2019, e che dia riscontro a questa Sezione della pubblicazione;
 - che, ai sensi dell'art. 31 del D.Lgs. n. 33/2013, la presente pronuncia venga altresì pubblicata sul sito internet dell'Amministrazione comunale secondo le modalità di legge, dando riscontro a questa Sezione dell'avvenuta pubblicazione.
- Così deciso nella Camera di consiglio del 20 maggio 2020.

II RELATORE

F.to Dott. Michele Minichini

II PRESIDENTE

F.to Dott. Michele Oricchio

Depositata in Segreteria il

IL FUNZIONARIO

PREPOSTO AI SERVIZI DI SUPPORTO

F.to Dott. Giovanni Cappiello