



REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
LA SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER LA BASILICATA

Nella Camera di consiglio del 14 dicembre 2016

composta dai magistrati:

Presidente Rosario Scalia;
Consigliere Giuseppe Teti;
Referendario Vanessa Pinto, relatore;
Referendario Raffaele Maienza.



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 ed 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 ed integrazioni (TUEL) e, in particolare, gli artt. 148 e 148 bis;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 e successive modifiche ed 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 legge 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013);

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 11/SEZAUT/2014/INPR, con la quale sono state approvate le linee guida ed i criteri cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, comma 167,

della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (finanziaria 2006) gli Organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali nella predisposizione dei Questionari relativi al rendiconto 2013;

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, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n.229 dell'11 giugno 2008;

VISTA la relazione sul rendiconto dell'esercizio finanziario 2013, redatta sulla base del relativo Questionario e trasmessa, ai sensi dell'art. 1, comma 166, della citata legge 23 dicembre 2005, n. 266, dall'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di ALIANO;

VISTA e considerata la nota istruttoria (Prot. 94 del 3 febbraio 2016), inviata dalla Sezione di controllo con riferimento alle risultanze emerse dal Questionario relativo al rendiconto 2013 del Comune di ALIANO ai fini dello svolgimento delle attività di controllo di cui all'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e dell'art. 148 e 148 bis del T.U.E.L. e del relativo contraddittorio per l'emanazione della specifica pronuncia, da adottarsi nei casi previsti dalla vigente normativa;

VISTI i chiarimenti e le controdeduzioni fatti pervenire dal Sindaco e dall'Organo di revisione economico-finanziaria in risposta alle sopra indicate richieste istruttorie;

UDITO il magistrato relatore. dott.ssa Vanessa Pinto



Considerato in

FATTO

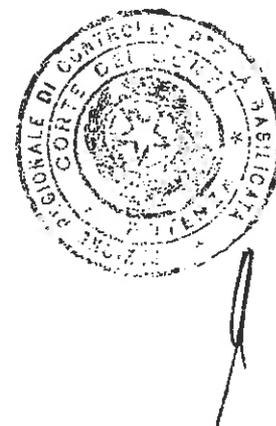
1 In esecuzione delle attività di controllo intestate a questa Sezione di controllo ai sensi delle vigenti disposizioni di legge, sono state analizzate la relazione sul rendiconto 2013 ed il correlato questionario, predisposti dall'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di ALIANO ai sensi e per gli effetti dell'art. 1, comma 166 e ss della legge 266/2005.

1.1 Dall'esame della suddetta documentazione sono emerse alcune anomalie e criticità di natura strutturale che hanno formato oggetto di specifica nota istruttoria (cfr. nota istruttoria del 3 febbraio 2016, Prot. 94).

I riscontri forniti con la nota di risposta Prot. 210 del 24 febbraio 2016 non sono risultati idonei a fare ritenere superati i rilievi sollevati.

1.2 In particolare, con riferimento al rendiconto 2013 sono emerse alcune anomalie nella gestione delle seguenti dinamiche:

- A. Sforamento parametri di deficitarietà n. 2 e n. 4.
- B. Gestione di competenza in disavanzo.
- C. Disequilibrio di parte capitale.
- D. Verifica vincoli di bilancio.
- E. Gestione dei residui.
- F. Tempistica dei pagamenti.
- G. Debitoria fuori bilancio.
- H. Servizi conto terzi.
- I. Spesa di personale



A. Sforamento parametri di deficitarietà

Dall'analisi e l'elaborazione dei dati riportati sul questionario risulta che l'Ente, nell'esercizio 2013, non abbia rispettato i limiti imposti dalla legge per i seguenti indicatori di deficitarietà:

- 2) Volume dei residui attivi di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza e relativi ai titoli I e III, con l'esclusione delle risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio di cui all'articolo 2 del decreto legislativo n. 23 del 2011 o di fondo di solidarietà di cui all'articolo 1. comma 380 della legge 24 dicembre 2012 n. 228, superiori al 42 per cento rispetto ai valori di accertamento delle entrate dei medesimi titoli I e III esclusi gli accertamenti delle predette risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio o di fondo di solidarietà;
- 4) Volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiore al 40 per cento degli impegni della medesima spesa corrente.

Nella consapevolezza che il numero dei parametri obiettivi che presentino valori deficitari sia inferiore a 5 (soglia indicata per la definizione di ente in condizione strutturalmente deficitaria) si ritiene comunque di evidenziare le criticità e si chiede di argomentare sulle attività poste in essere per il superamento delle stesse.

“La percentuale elevata dei residui attivi, gestione competenza, è scaturita prevalentemente:

- a. *dal ruolo TARES anno di competenza 2013, in riscossione dal 31.11.2013, mediante avvisi di pagamento, e successivamente variato con deliberazione consiliare n. 44 24.12.2013 che ha previsto n. 2 rate per utenze domestiche e n.4 per utenze non domestiche, con scadenza*

31.12.2013 della prima rata per ogni utenza. In conseguenza di tali provvedimenti, la tassa è stata riscossa per circa € 10.000,00 in competenza rispetto alle € 115.000, previste, quindi la restante somma è stata riscossa a residui nell'anno 2014.

- b. dalla riscossione della seconda rata IMU con scadenza dicembre 2013, riscossa in percentuale del 22% a residui nell'anno 2014”.*

La Sezione prende atto.

B. Gestione di Competenza in disavanzo.

Dalla disamina del punto 1.1 del questionario 2013 emerge una gestione di competenza in disavanzo (Euro - 14.349,02). Tale situazione fa sorgere dubbi circa l'attendibilità dell'attività di programmazione eseguita in sede di predisposizione del bilancio di previsione relativamente ad una eventuale sovrastima delle previsioni di entrata e/o sottostima delle voci di spesa.

Eccettuati alcuni circoscritti casi (in cui, ad esempio, si sia verificata l'applicazione dell'avanzo vincolato o in cui l'avanzo libero sia stato applicato a spese di investimento o a spese correnti non ripetitive), il predetto risultato negativo appare indicativo di un'ingiustificata incapacità delle entrate concretizzatesi nell'ambito dell'esercizio finanziario a coprire le spese generate dal medesimo esercizio e richiede un'opera di attento monitoraggio da parte dell'Ente.

Sul punto l'Ente ha riferito che *“Il risultato negativo della gestione di competenza è stato determinato dall'utilizzo di quota dell'avanzo d'amministrazione pari ad € 59.662,24, di cui € 24.662,24 per debito fuori bilancio da sentenza esecutiva, riconosciuto con delibera di consiglio comunale n. 33 del 29.11.2013, ed € 35.000,00, per ripristino urgente viabilità rurale, giusta delibera di C.C. n.34 del 29.11.2013”.*

L'Ente, pertanto, conferma la criticità. Inoltre considerando la “causa” del suddetto risultato negativo, cioè il pagamento di debiti fuori bilancio, si reputa necessario approfondire la dinamica della debitoria fuori bilancio e delle misure assunte dall'Ente al fine di prevenire il fenomeno.

C. Differenza di parte capitale

Dai dati riportati nel prospetto si evince il mancato rispetto per il 2013 dell'obbligo di mantenere gli equilibri della gestione di parte capitale sancito dall'art. 193, comma 1, del TUEL, considerato che la differenza di parte capitale presenta un saldo negativo di Euro - 35.000,00.

In sede istruttoria è stato chiesto di indicare le ragioni che hanno determinato il disavanzo di parte capitale ed i provvedimenti assunti dall'ente al fine di porvi rimedio.



Sul punto l'Ente ha riferito che *“La differenza è dovuta all'utilizzo della somma di pari importo dell'avanzo d'amministrazione, al precedente punto indicata”*.

Il riscontro fornito conferma la criticità e non consente di verificare se, e nel caso quali, provvedimenti abbia assunto l'Ente al fine di porvi rimedio per il futuro.

D. Verifica vincoli di bilancio

- Sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni al codice della strada

Dai dati inseriti nella tabella al punto 1.7.2 è risultata una scarsa capacità di riscossione delle risorse in oggetto. Nell'esercizio 2012, infatti, sono stati accertati Euro 11.585,52 e non riscossi al 31.12.2013. Da quanto esposto emerge una difficoltà, da parte dell'Ente, nella gestione delle riscossioni. Sono stati chiesti chiarimenti a riguardo.

“L'importo di € 11.585,52 previsto per sanzioni al CDS, è stato previsto nel 2011, in fase di variazione di bilancio proposta dal responsabile del servizio. Verificato che negli anni, 2011, 2012 e 2013 non si è realizzata tale somma, opportunamente è stata eliminata in fase di riaccertamento”.

Il riscontro fornito conferma la criticità rilevata nella dinamica delle riscossione delle entrate.

E. Gestione residui

Dall'analisi ed elaborazione dei dati dichiarati nel questionario, risulta che, nell'esercizio 2013, i seguenti rapporti abbiano superato le soglie di attenzione indicate dalla Sezione:

- l'ammontare dei residui attivi ultraquinquennali e il totale dei residui attivi (22,18%) supera la soglia del 15%.
- il rapporto tra l'ammontare dei residui passivi ultraquinquennali e il totale dei residui passivi (23,61%) supera la soglia di attenzione del 15%.
- il rapporto tra l'ammontare dei residui attivi e il totale degli accertamenti di competenza (441,38%) raggiunge percentuali superiori alla soglia di attenzione indicata nella misura del 100%.
- il rapporto tra l'ammontare dei residui passivi e il totale degli impegni di competenza (469,87%) raggiunge percentuali superiori alla soglia di attenzione del 100%.

Occorre chiarire i motivi che hanno determinato il verificarsi di tali situazioni e quali provvedimenti l'Amministrazione ha adottato o intende adottare per evitare il ripresentarsi del fenomeno.



A tale riguardo l'Ente ha dichiarato che *“Quanto al rapporto tra il totale dei residui attivi e il totale degli accertamenti è indubbiamente superata la soglia di attenzione consigliata; hanno contribuito all'aumento dei residui attivi i trasferimenti di capitale da parte della Regione, di cui buona parte precedenti al 2007, trasferimenti che derivano dai fondi regionali vincolati alla presentazione di progetti da parte del comune, considerato l'iter che intercorre tra le deliberazioni dei fondi regionali a favore dell'ente e la realizzazione dei progetti con essi finanziati è piuttosto lungo, è inevitabile che si generino residui che nel tempo causano una vetustà degli stessi”*.

Alla luce dei riscontri forniti, permangono perplessità in ordine ai criteri utilizzati per l'accertamento dei suddetti crediti, in quanto – per come formulata la risposta – non è dato comprendere se nell'esercizio 2011 sussistesse “a monte” il diritto ad accertare i suddetti crediti. La circostanza sarà approfondita in sede di verifica ed analisi del rendiconto 2014 e 2015 in occasione dell'esame dell'operazione di riaccertamento straordinario dei residui e dei relativi effetti sul bilancio dell'Ente.

Con riferimento alle anomalie rilevate nella gestione dei residui passivi, l'Ente ha riferito che *“il rapporto tra totali residui passivi e totali impegni superiore alla soglia di attenzione derivano prevalentemente dal titolo II dalle uscite, e riguardano in parte lavori pubblici ancora in corso di realizzazione”*.

Il riscontro fornito conferma la criticità rilevata anche con riferimento alla gestione dei residui passivi. La circostanza sarà oggetto di approfondito esame in sede di verifica dei rendiconti 2014 e 2015 e, in particolare, degli effetti dell'operazione di riaccertamento straordinaria dei residui.

F. Rapporto sulla tempestività dei pagamenti

Si è chiesto di chiarire se l'Ente si sia adeguato, nella programmazione dei pagamenti, alle prescrizioni di cui all'art. 9 del DL 78/2009 e del Dlgs 231/2002 in tema di tempestività dei pagamenti, richiedendo, nel caso, l'invio di una copia del provvedimento organizzativo adottato. In caso negativo si è chiesto di argomentarne le ragioni.

Sono stati richiesti, altresì, maggiori chiarimenti in ordine alle dichiarazioni riportate nel punto 1.14.1 e 1.14.2 del Questionario con riferimento al rapporto tra tempestività dei pagamenti e rispetto obiettivi del patto di stabilità interno.

“Si allega certificazione pagamenti tempi medi.

Il patto di stabilità è stato rispettato tenendo conto delle indicazioni ministeriali.



La Sezione osserva e rileva che, contrariamente a quanto affermato dall'Ente tra gli allegati alla nota prot. 210 del 24.02.2016 non risulta la certificazione dei tempi medi di pagamento.

Pertanto il rilievo non può ritenersi superato.

E. Debiti fuori bilancio

E' risultato che l'Ente nell'esercizio 2013 abbia provveduto al riconoscimento di debiti fuori bilancio per un importo di Euro 24.662,24. In sede istruttoria è stato chiesto l'invio delle delibere di riconoscimento di tali debiti, rilevando la necessità che l'Amministrazione adotti ogni opportuno provvedimento per evitare l'ulteriore ripresentarsi del fenomeno.

E' stato chiesto, altresì, di specificare in quale misura tutta la sussistenza debitoria fuori bilancio, riconosciuta in pregressi esercizi finanziari e fino ad oggi, sia stata effettivamente pagata ed in quale misura è rimasta insoluta o priva di copertura.

Sul punto l'Ente, oltre a trasmettere le delibere di Consiglio Comunale nr. 33 e nr. 34 del 29.11.2013, ha dichiarato che *"La sussistenza debitoria fuori bilancio, riconosciuta in pregressi esercizi finanziari è stata interamente pagata"*.

La Sezione prende atto e richiama l'attenzione dell'Ente a prevenire il fenomeno della debitoria fuori bilancio, dotando il bilancio di un congruo fondo per "passività potenziali".

La circostanza sarà oggetto di approfondimento in sede di verifica dei rendiconti 2014 e 2015, al fine di valutare l'evoluzione della dinamica.

G) Servizi conto terzi

Esaminando il dettaglio delle tipologie di spese, permangono perplessità quanto alla corretta allocazione tra le partite di giro della voce "Somme anticipate per conto ATER". Si chiede di chiarire la natura del rapporto sotteso all'anticipo delle suddette somme per conto di ATER.

Sul punto l'Ente ha fornito il seguente riscontro *"La somma di E. 52.017,84 riguarda la cessione per vendita di alloggi ATER, come da protocollo d'intesa, a cura dell'Amministrazione Comunale di Aliano. La somma è stata riscossa e trasferita all'ATER"*.

Permangono perplessità circa la corretta allocazione di tale voce tra i servizi conto terzi, non risultando escluso il coinvolgimento dell'Ente – in termini di discrezionalità gestoria dell'an o del quantum o del quando- nell'atto in esame.

Ogni approfondimento sarà effettuato in sede di successive verifiche dei rendiconti 2014 e 2015.

H) Spese del personale - Verifica dei criteri di cui all'art. 1, commi 557 o 562, l. 296/2006



Dall'analisi del questionario è risultato che la spesa per il personale impegnata nell'esercizio 2013 assoggettata al limite di spesa non sia stata ridotta rispetto a quella impegnata nell'esercizio 2012 ma risulta in aumento di Euro 5.587,31.

Sono stati chiesti chiarimenti a riguardo.

Sul punto l'Ente ha dichiarato che *“Premesso che dal 2007 sono cessati n. 4 rapporti di lavoro a fronte di n. 1 assunzione part-time a tempo indeterminato l'ente con delibera di G.M. n.93 del 20.12.2011 ha approvato la nuova programmazione del fabbisogno del personale e relativa dotazione organica per il triennio 2012-2014, prevedendo nell'anno 2012 la copertura di un posto di istruttore direttivo categoria D nell'area tecnica, part-time a tempo pieno ed indeterminato.*

In sede di previsione di bilancio 2012 la percentuale di incidenza della spesa del personale su quella corrente è stata del 35,11%;

Avviate le procedure concorsuali previste, nel gennaio 2012, e dopo aver esperito infruttuosamente tutte le procedure di mobilità coattiva, l'assunzione è decorsa dal 28.12.2012.

La somma impegnata in aumento è scaturita da E 2.413,83 per maggiori assegni familiari, mentre la restante somma per maggiori oneri conseguenti all'assunzione sopra menzionata.

Si precisa che la spesa per il personale nell'anno finanziario 2014 è stata € 388.355,13, al di sotto di quella prevista per il 2013 (€ 391.804,13) tenendo conto anche delle variazioni degli assegni familiari”.

La Sezione prende atto dei riscontri forniti. La criticità risulta confermata per l'esercizio 2013, in disparte ogni considerazione in merito alle ragioni dello sfioramento.

La dinamica della spesa di personale sarà oggetto di approfondita analisi in sede di verifica dei rendiconti 2014 e 2015.

H.i) Spese del personale – Assunzioni

Dalla tabella al punto 6.1 è risultato, nell'esercizio 2013, l'incremento di una unità di personale a tempo indeterminato. Dalla risposta al punto 6.9, invece, è sembrato che l'Ente non abbia proceduto a nuove assunzioni o rinnovi di contratti.

Sono stati chiesti chiarimenti a riguardo.

Inoltre, sempre in sede istruttoria, è stato rilevato che il punto 6.10 del Questionario non risultasse compilato. Sono state chieste le dovute integrazioni.

A tale riguardo l'Ente ha riferito che *“La dotazione organica dell'ente nell'anno 2012 come in delibera di G.M. 93 del 20.12.2011, sopra citata, risulta di n.12 unità a tempo pieno ed indeterminato, così*



come risulta il personale in servizio, invece, nel 2013 risultano n.13 unità, in quanto per mero errore, è stato riportato il segretario comunale.

L'assunzione come al punto precedente riportato, è decorsa dal 28.12.2012 e non dal 2013.

Il piano triennale 2012-2014 di azioni positive in materia di pari opportunità ex. art.48 co.1 D.Igs. n.198/2006 è stato adottato con deliberazione di G.M. n.3 dell' 11.01.2012.

I limiti di cui all'art.76 del DL 112/2008 sono stati rispettati in fase della procedura concorsuale per l'assunzione del personale di cui sopra”.

La Sezione prende atto.

Considerato in

DIRITTO

2 Ai sensi del comma 1 dell'art. 148 – bis (Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli Enti Locali) le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano, tra l'altro, i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'art. 1. comma 166 e seguenti, della legge n.266/2005 per la verifica:

- a) degli obiettivi annuali del patto di stabilità;
- b) dell'osservazione del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, sesto comma della Costituzione;
- c) della sostenibilità dell'indebitamento;
- d) dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti.

2.1 Ai sensi del comma 3 del medesimo articolato *“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. Tali provvedimenti sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento”.*



2.2 Gli esiti dell'attività istruttoria espletata con riferimento al rendiconto 2013 hanno evidenziato la presenza, tra le altre, di anomalie nella gestione dei residui attivi e passivi e, in particolare, nella capacità di riscossione dei residui attivi ultra quinquennali.

Per l'effetto, è la stessa attendibilità delle complessive risultanze di bilancio e, in particolare, del risultato di amministrazione a poter essere stata inficiata dalla conservazione, alla data del 31.12.2013, di residui attivi in realtà insussistenti ovvero dalla fortemente dubbia esigibilità.

In considerazione del fatto che l'Ente, al fine di adeguarsi e dare compiuta attuazione ai nuovi principi e prescrizioni del sistema di contabilità armonizzata introdotto dal D.lgs 118/2011 e successive modifiche ed integrazioni, ha dovuto effettuare una complessiva revisione del proprio sistema di bilancio, e ciò a partire proprio dall'operazione di riaccertamento straordinario dei residui prescritta ai sensi del comma 7 dell'art. 3 del sopra citato articolato normativo, la Sezione ritiene opportuno aggiornare l'analisi delle anomalie sopra riscontrate alla luce dell'esame dell'applicazione, a decorrere dall'esercizio 2015, del nuovo sistema di contabilità armonizzata.

Ci si riferisce, in particolare, agli effetti sul sistema di bilancio dell'Ente e sui relativi equilibri e risultanze dell'operazione di riaccertamento straordinaria dei residui e dell'adozione, in conformità alle prescrizioni di legge, dei nuovi istituti del Fondo Pluriennale Vincolato e del Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità, quali assi portanti nel sistema contabile attualmente vigente. Per l'effetto, questa Sezione emetterà le pronunce di cui al comma 3 dell'art. 148 bis TUEL, ivi inclusa l'eventuale preclusione dei programmi di spesa, all'esito dell'esame del complessivo sistema di bilancio (preventivo e consuntivo) aggiornato all'esercizio 2015, e ciò al fine di verificare se tali anomalie risultano superate ovvero risultino violazioni di ulteriori vincoli e/o irregolarità nella gestione del bilancio, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari dell'Ente.

PQM

La Sezione regionale di controllo per la Basilicata,

Segnala

le anomalie e le criticità nella gestione del bilancio 2013 riportate in parte motiva e rinvia l'assunzione dei provvedimenti di cui all'art. 148-bis, comma 3, TUEL all'esito della verifica delle risultanze dei bilanci 2014 e 2015 in corso di esecuzione.

Dispone

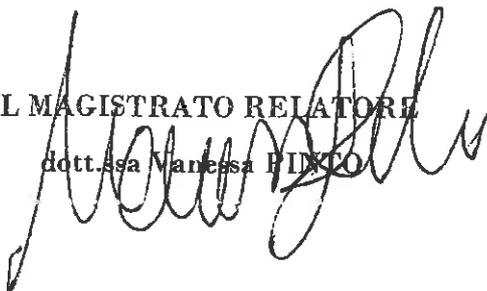


- che copia della presente pronuncia sia trasmessa, a cura del Servizio di supporto di questa Sezione, al Presidente del Consiglio comunale di ALIANO con invito a portarla all'attenzione al Consiglio comunale; al Sindaco e, ai sensi dell'art. 239, comma 2, lett. a) del TUEL, all'Organo di revisione dei conti del Comune di ALIANO).
- che, ai sensi dell'art. 31 del D.lgs. n. 33/2013, la presente pronuncia venga altresì pubblicata sul sito Internet dell'Amministrazione comunale nelle modalità di legge, dando riscontro a questa Sezione dell'avvenuta pubblicazione.

Così deciso in Potenza, nella Camera di consiglio del 14 dicembre 2016.

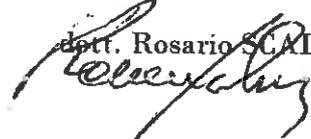
IL MAGISTRATO RELATORE

dott.ssa Vanessa FINCO



IL PRESIDENTE

dott. Rosario SCALIA



Depositata in Segreteria 19 ottobre 2017

IL FUNZIONARIO PREPOSTO AL SERVIZIO DI SUPPORTO

dott. Giovanni CAPPIELLO

