



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

All.: n.1

CORTE DEI CONTI



0002249-30/06/2015-SC_PUG-T75-P

Al Presidente del consiglio
comunale del comune di
Racale (Le)

Al Sindaco
del comune di
Racale (Le)

All'Organo di revisione
del comune di
Racale (Le)

Oggetto: Pronuncia ai sensi dell'art. 148 bis del d.lgs n. 267/2000 e dell'art.
6, comma 2, del d. lgs.n. 149/2011

Si trasmette copia della deliberazione n. 131/PRSP/2015,
adottata dalla Sezione regionale di controllo per la Puglia nella Camera di
consiglio del 19 maggio 2015.

Il Direttore della Segreteria
dott.ssa Mariamuse Sciannameo

CITTA' DI RACALE
Provincia di Lecce

Protocollo Generale
N. 0009947 del 01/07/2015



P150009947A01



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

composta dai seguenti magistrati:

Presidente di Sezione	Agostino Chiappiniello	
Consigliere	Luca Fazio	
Consigliere	Stefania Petrucci	
Referendario	Rossana De Corato	Relatore
Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Referendario	Carmelina Addresso	



- A seguito dell'adunanza pubblica del 19 maggio 2015 ha assunto la seguente deliberazione.
- Visti:
- il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;
 - la legge 21 marzo 1953, n. 161;
 - la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, e ss. mm. ii.;
 - la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante "Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti";
 - il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL);
 - la legge 5 giugno 2003, n. 131;
 - la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 166 e seguenti;
 - il decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149;
 - il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213;

- le linee guida e i relativi questionari per gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, approvate in relazione al Rendiconto della gestione 2011 dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 10/SEZAUT/2012 del 18/06/2012;
- le note istruttorie del magistrato (prot. 707 e 708 CdC del 23 febbraio 2015), indirizzata al Comune e all'Organo di revisione sui rendiconti 2011, 2012 e 2013, nonché le risposte del 13 e 23 marzo 2015 a firma del Sindaco e dell'Organo di revisione;
- le osservazioni del magistrato istruttore del 30 aprile 2015;
- l'ordinanza n. 39/2015 in data 30 aprile 2015 con la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo per la Puglia ha convocato l'adunanza pubblica per il giorno 19 maggio 2015 per l'esame delle criticità dei rendiconti 2011 - 2012 e 2013 del comune di Racale (LE);
- la documentazione trasmessa dall'ente in data 14 maggio 2015 e successivamente integrata in data odierna col deposito del documento attestante dettaglio della situazione aggiornata della cassa;

Udito il relatore Ref. Rossana De Corato;

Uditi, in rappresentanza del comune di Racale il Sindaco, dott. Donato Metallo e il Responsabile del Servizio Finanziario dott. Sebastiano D'Argento, intervenuti unitamente all'assessore Antonio Salsetti ed al Revisore unico dei conti Dott. Giorgio Toma.

Premesso in

FATTO

Sono pervenute le relazioni dell'Organo di Revisione del comune di Racale (10.890 abitanti) sui rendiconti 2011 - 2012 e 2013 redatte ai sensi dell'art. 1 comma 166 della L. n. 266/2005 in conformità alle linee guida approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 10/SEZAUT/2012 del 18/06/2012, n. 6/2013/AUT/INPR del 22 febbraio 2013 e n. 11/SEZAUT/2014/INPR del 15 aprile 2014. A seguito dell'istruttoria sui conti consuntivi 2011 - 2012 e 2013 del comune di Racale (LE), avviata con note del 23 febbraio 2015, il magistrato istruttore ha chiesto chiarimenti e precisazioni all'Amministrazione ed all'Organo di revisione in ordine a numerosi aspetti della gestione finanziaria.

L'amministrazione comunale ha riscontrato le richieste istruttorie con note del 13 e 23 marzo 2015.

In data 30 aprile 2015, all'esito dell'istruttoria, il magistrato incaricato ha depositato le osservazioni finali inviate all'Amministrazione comunale unitamente all'ordinanza presidenziale di convocazione per la pubblica adunanza.

Tali "osservazioni" facevano riferimento alle seguenti criticità:



1. Esistenza di un risultato di amministrazione negativo (esercizi finanziari 2011 e 2012)

L'ente ha registrato alla data di chiusura dell'esercizio 2011 un risultato di amministrazione negativo pari ad € 505.076,99 e ad € 209.590,30 per l'esercizio 2012. Tali risultanze si pongono in continuità con quanto già rilevato per gli esercizi finanziari del precedente triennio, così come risultante dalle deliberazioni di questa Sezione regionale n. 160/PRSP/2010, n. 43/PRSP/2011 e n. 85/PRSP/2012.

Il disavanzo non ha trovato copertura negli esercizi di riferimento.

L'ente, tuttavia, ha indicato le misure ed i provvedimenti adottati ai fini della riduzione dello stesso qui di seguito indicati:

- riduzione dei costi del personale;
- riduzione del 25% del costo per l'ufficio del Sindaco e della Giunta;
- rideterminazione della struttura organizzativa dell'Ente con riduzione da 8 a 4 settori;
- recesso anticipato del contratto di locazione finanziaria dell'automezzo Fiat Bravo targato CV459DX, precedentemente sottoscritto con SAVARENT S.p.A.;
- chiusura del Servizio dell'Asilo Nido Comunale con utilizzo del personale negli uffici amministrativi e di polizia municipale,;
- riduzione dei costi di riscaldamento tramite passaggio da gasolio a metano di tutti gli edifici scolastici;
- riduzione dei costi fissi telefonici mediante ristrutturazione dell'impianto telefonico con sistema VOIP e relativa rescissione di n. 9 impianti telefonici;
- trasporto scolastico: aumento della retta mensile da 23 a 40 euro;
- trasporto scolastico: riduzione da 5 a 2 del numero del pullman;
- incarico legale per recupero crediti da entrate extra-tributarie;
- interruzione supporto tecnico all'Ufficio Tributi con la ditta Data Partner;
- azzeramento dei contributi erogati a comitati feste ed associazioni e delle spese di rappresentanza;
- estinzione anticipata del contratto di finanza derivata Interest Rate Swap.

Sebbene l'adozione di tali provvedimenti abbia complessivamente comportato un risparmio di spesa, solo nell'esercizio 2013 l'ente ha registrato un risultato di amministrazione positivo per l'importo di € 14.937,78, a fronte della sussistenza di una cassa pari a zero e della presenza di uno "scoperto" di tesoreria rimborsato solo nell'esercizio successivo.

In occasione dell'adunanza pubblica il Sindaco e il Responsabile del Servizio finanziario hanno rappresentato che si è giunti ad un risultato positivo di amministrazione, ancorché esiguo, nonostante a decorrere dal 2012 il comune abbia sistematicamente provveduto ad impegnare e pagare una cospicua mole di debiti fuori bilancio e spese



riferite ad esercizi precedenti ed abbia dovuto fronteggiare una situazione di grave disavanzo di amministrazione.

2. Presenza di un fondo cassa pari a zero con contestuale sussistenza di uno "scoperto" di tesoreria; possibile utilizzo e mancata ricostituzione di entrate a specifica destinazione per impieghi correnti (esercizi finanziari 2011- 2012-2013-2014)

L'ente, alla data di chiusura di ciascuno degli esercizi finanziari considerati ha registrato un fondo cassa pari a zero, ed ha fatto ricorso reiterato all'anticipazione di tesoreria ininterrottamente almeno dal 2008.

Altresi, si rileva l'esistenza alla data di chiusura degli esercizi di riferimento, di anticipazioni di tesoreria non rimborsate.

Dalle verifiche effettuate sulla relazione questionario relativa al rendiconto 2013, oltreché mediante l'accesso alla banca dati SIOPE e Finanza Locale, la situazione relativa al periodo 2011-2014 può così riepilogarsi:

Tab. n. 1

	2011	2012	2013	2014
a) Anticipazione di cassa complessivamente corrisposta	€ 5.366.239,15	€ 5.149.308,83	€ 7.259.560,71	€ 6.839.977,11
b) Rimborzi per anticipazioni di cassa (COMPETENZA)	€ 4.909.489,45	€ 4.785.986,07	€ 6.599.234,70	€ 6.154.901,10
c) Rimborzi per anticipazioni di tasse (RESIDUI)	€ 942.523,00	€ 456.749,70	€ 357.322,76	n.c.
Totale anticipazione rimborsata (b+c)		€ 5.242.735,77	€ 6.956.557,46	€ 6.154.901,10
e) Anticipazione non restituita : SCOPERTO DI COMPETENZA (a-b)	€ 456.749,70	€ 357.322,76	€ 660.326,01	€ 679.076,01

Nel corso dell'istruttoria l'ente ha dichiarato che lo scoperto di tesoreria registrato a fine esercizio 2013 e 2014 è stato "...ripiantato nei primi mesi successivi agli anni di riferimento..."; avvalendosi, in sostanza, del ricorso alla nuova anticipazione di tesoreria. Altresi ha rappresentato che "...non si è fatto ricorso a fondi aventi specifica destinazione nel corso degli anni 2012, 2013 e 2014...", mentre, per l'anno 2011 è stata depositata una dichiarazione a firma del Responsabile del servizio economico finanziario e del Revisore Unico dell'ente con la quale, atteso l'utilizzo di fondi a destinazione vincolata per il pagamento di spese correnti, si garantiva il rispetto delle prescrizioni di cui al comma 3 del 195 del TUEL e del comma 1 del 222 del TUEL. Per quel che concerne le motivazioni del costante e cospicuo ricorso allo strumento dell'anticipazione di tesoreria, l'ente ha dichiarato che la "...situazione pregressa di disavanzo non agevola la restituzione dell'intera somma anticipata dal tesoriere. L'Ente si trova nella necessità di dover pagare debiti pregressi per evitare ulteriori aggravii per interessi e spese processuali in linea con il dettato normativo ex Decreto 35/2013 che



consente un maggior utilizzo in termini percentuali dell'anticipazione di cassa per pagare proprio quei debiti pregressi ed anche al fine di risolvere la situazione economica generale per far ripartire l'economia agevolando così le imprese creditrici degli Enti Pubblici...".

Nel corso dell'adunanza pubblica l'ente ha dichiarato che per effetto delle entrate dei tributi che scadono a fine anno, lo scoperto di tesoreria si riduce notevolmente e che è intenzione dell'amministrazione intervenire per azzerare del tutto il ricorso all'anticipazione medesima.

Per ciò che concerne l'utilizzo di fondi a destinazione vincolata il comune ha garantito che le entrate a destinazione vincolata anche degli esercizi 2012, 2013 e 2014 sono state utilizzate esclusivamente per pagamenti in conto capitale, tuttavia non ha fornito la documentazione necessaria (e richiesta anche in sede di deferimento) per consentire la verifica del corretto utilizzo di tali entrate vincolate.

Invero, sebbene l'ente abbia dichiarato di non aver utilizzato somme a destinazione vincolata per il pagamento di spese correnti, dalle risultanze dei "flussi di cassa" riferiti al 2013 sembrerebbe evincersi un saldo positivo di parte capitale (al netto dell'importo delle anticipazioni di tesoreria), sia in competenza che a residui, nonostante a fine esercizio la cassa fosse pari a zero.

Infine, ha depositato il saldo aggiornato ad oggi delle anticipazioni di tesoreria dal quale risulta che il comune può fare ricorso nel 2015 ad un'anticipazione di tesoreria pari ad € 3.023.741,98, ad oggi utilizzata per un importo pari ad € 2.551.967,79, a fronte di una cassa di € 80.134,47 ed entrate versate - a titolo di TARI - contabilizzate nei conti correnti postali dedicati all'ente pari ad € 103.348,30.

3. Criticità nella gestione dei residui attivi vetusti del Titolo I (esercizio finanziario 2013).

Nel corso dell'istruttoria ed in occasione dell'odierna adunanza pubblica l'ente ha dichiarato che i residui attivi del Titolo I ante 2008, ammontano ad € 522.236,25 (e non ad € 641.571,89 come da questionario) e sono riferiti a ruoli Equitalia TARSU e per sanzioni per violazioni del Codice della Strada.

Tuttavia, nonostante fosse stato richiesto esplicitamente anche in sede di deferimento, l'ente non ha specificato gli anni a cui si riferiscono tali accertamenti, l'anno di emissione del ruolo e le azioni poste in essere per il recupero e/o la cancellazione degli stessi.

Infine, ha chiarito che nell'anno 2013 sono stati eliminati residui attivi considerati di dubbia esigibilità.

4. Cancellazione di residui attivi del Titolo VI non compensativi di residui passivi del Titolo IV (esercizio finanziario 2013).

Nel corso dell'esercizio 2013, l'ente ha provveduto alla cancellazione di residui attivi del Titolo VI non compensativi di residui passivi del Titolo IV per l'importo di €



64.088,97. L'ente ha chiarito che: "...trattasi di rettifiche per somme per consultazioni elettorali (politiche e referendarie) ante 2008 effettivamente sovrastimate nella fase di previsione delle stesse...".

Tuttavia, non ha specificato l'anno in cui sono state sostenute le relative spese e le risorse utilizzate per far fronte alle stesse.

5. Difficoltà nel recupero dell'evasione tributaria con particolare riferimento alle riscossioni per I.C.I. e T.A.R.S.U.(esercizi finanziari 2011- 2012- 2013) - Riscontro dei risultati della gestione (esercizio finanziario 2013)

Nel corso dell'istruttoria è stata evidenziata la scarsa chiarezza e l'incongruenza dei dati riportati nel questionario e nelle risposte fornite dall'ente per quel che concerne, in particolare, l'attività di accertamento del recupero evasione rapportata ai risultati delle riscossioni.

Inoltre, dalle risultanze acquisite agli atti si rilevava che le riscossioni riferite agli esercizi 2012 e 2013 risultavano notevolmente esigue rispetto agli importi accertati, invece, le riscossioni imputabili agli esercizi 2010 e 2011 superavano i relativi accertamenti, così come si evince dalla seguente tabella:

Tab. n. 2

Anno	2010	2011	2012	2013
Importi accertati	€ 61.825,00	€ 236.000,00	€ 128.510,00	€ 388.597,92
Riscossioni in competenza	€ 9.825,00	€ 81.860,00	€ 16.864,00	€ 79.704,00
Importi riscossi in c/ residui nel 2011	€ 142.854,49			
Importi riscossi in c/ residui nel 2012	€ 10.562,03	€ 526.154,37		
Importi riscossi in c/ residui nel 2013	n. c.	n. c.	n. c.	
Totale riscossioni	€ 163.241,52	€ 608.014,37	€ 16.864,00	€ 79.704,00
Importi non riscossi	-€ 101.416,52	-€ 372.014,37	€ 111.646,00	€ 308.893,92

In occasione del deferimento alla pubblica adunanza il comune di Racale ha chiarito che nelle riscossioni totali del 2010 e 2011 sono state computate anche le riscossioni in conto residui derivanti, quindi, da esercizi passati. Per quel che concerne gli approfondimenti richiesti in merito al trend delle riscossioni imputabili agli esercizi 2012 e 2013, il comune si è limitato ad elencare semplicemente gli importi incassati rinvenienti da ruoli coattivi riferiti alle annualità dal 2004 al 2012, senza coordinare tali informazioni con quanto esplicitamente richiesto dal magistrato istruttore, né fornire un riscontro rispetto al rapporto sussistente per ciascuna annualità tra accertamento e riscossioni, sia a residuo che a competenza.



In disparte la circostanza che l'ente non ha provveduto a completare la compilazione della tabella n.1.8.1 della relazione questionario 2013, così come richiesto in prossimità dell'odierna adunanza, dalla quale si sarebbe potuto evincere il *trend* delle riscossioni delle somme accertate a titolo di recupero evasione tributaria.

L'ente nel precisare che le somme iscritte a ruolo sono comprensive degli interessi e delle penali per morosità, ha rappresentato che nel marzo del 2015 è stato inviato ad Equitalia il ruolo coattivo TARSU 2011 e 2012, mentre quello riferito all'ICI/IMU 2011 e 2012 è ancora in fase d'istruttoria.

Infine, con riferimento alla "Gestione dei residui" 2013, l'ente, solo in occasione della convocazione alla pubblica adunanza, ha specificato che nei "minori residui attivi riaccertati", pari a complessivi € 578.788.65, è compreso anche l'importo di € 263.435,94 accertato in anni precedenti al 2011 e riconducibile all'ICI.

L'unica considerazione espressa dal comune, in relazione alla suindicata cancellazione è stata la "vetustà" dei suddetti residui, senza fornire ulteriori chiarimenti e/o approfondimenti.

6. Criticità relative ai debiti fuori bilancio riconosciuti ed in corso di riconoscimento (esercizi finanziari 2011-2012-2013) - Violazione del parametro di deficiarietà n.8 (esercizi finanziari 2011 e 2012)

Il comune di Racale nell'esercizio 2011 ha riconosciuto debiti fuori bilancio pari ad € 139.630,14 di cui € 44.404,43 ai sensi dell'art. 194 comma 1 lett. a) del TUEL ed € 96.225,71 ai sensi del medesimo articolo 194, comma 1, lett. e).

Sulla base delle suindicate risultanze il parametro di deficiarietà n.8 (che misura la consistenza dei debiti fuori bilancio formatisi nel corso dell'esercizio superiore all'1% rispetto ai valori di accertamento delle entrate correnti) è pari al 2%, quindi è stato registrato un valore doppio rispetto al valore soglia dell'1%.

Nel corso dell'esercizio 2012 l'ente ha riconosciuto e finanziato debiti fuori bilancio pari ad € 1.206.848,32 di cui € 780.615,44 ai sensi della lett. a), € 66.698.18 ai sensi della lett. d) ed € 359.534,70 ai sensi della lett. e) dell'art. 194, comma 1 del TUEL.

Il parametro di deficiarietà n.8 ha raggiunto il valore del 18%, a fronte del limite-soglia dell'1%, evidenziando, in tutta la sua gravità, il fenomeno debitorio che grava sul comune.

Nel corso dell'istruttoria è emerso che la consistenza dei debiti fuori bilancio appariva disomogenea rispetto a quella dichiarata nel "Prospetto relativo ai debiti fuori bilancio e disavanzi" compilato ed inviato alla Sezione delle Autonomie.

Le rilevate discrasie sono state chiarite solo in prossimità dell'odierna adunanza, in quanto il comune ha dichiarato che gli errori riportati nel prospetto inviato alla Sezione delle Autonomie dipenderebbero dalla circostanza che alcuni debiti erano ancora in fase istruttoria presso gli uffici di competenza.



Nell'esercizio 2013 l'ente ha finanziato debiti fuori bilancio pari ad € 60.900,71, ma ha proceduto al riconoscimento della legittimità del debito per l'importo di € 49.300,71 in quanto la differenza di € 11.600,00 (di cui € 9.200,00 derivanti da sentenza n.259/2012 a favore dell'associazione Ugola D'Oro ed € 2.400,00 derivanti da sentenza n. 259/2012 a favore del legale) è stata pagata in assenza di un formale riconoscimento da parte del consiglio comunale dell'ente nel corso del 2013, in quanto non considerati riconoscibili.

Dalle verifiche effettuate risulta che l'importo di € 210.803,31 integra un debito fuori bilancio riconosciuto prima del 2013, ma non ancora impegnato al 31/12/2012. A tal proposito l'ente ha specificato che il debito è stato successivamente impegnato e concordata la rateizzazione triennale con il creditore.

7. Errata allocazione di spese nei servizi in conto terzi (esercizi finanziari 2011-2012-2013)

Con riferimento ai servizi in conto terzi, in sede istruttoria sono stati richiesti chiarimenti in merito alla composizione delle seguenti voci di spesa, indicate tra i pagamenti effettuati per "altre per servizi in conto terzi":

- a) rendiconto 2011: "lavori di metanizzazione per c/ministero trasporti" per € 571.304,89;
- b) rendiconto 2012: "somme rinvenienti da altri enti" per € 128.277,15;
- c) rendiconto 2013: "somme rinvenienti da altri enti" per € 130.596,79.

L'ente ha riferito che "...L'utilizzo del conto: "altre per servizi in conto terzi" per € 571.304,89 è dovuto alla necessità di dover effettuare pagamenti per conto del Ministero che nel 2011 inviava al Comune periodicamente e per stato di avanzamento lavori somme da versare alla ditta privata appaltatrice dei lavori di esecuzione della metanizzazione. Pertanto l'Ente ha fatto solo da tramite per conto del Ministero...". Le medesime argomentazioni sono state presentate in merito alle medesime voci di spesa, anche con riferimento all'istruttoria condotta sul rendiconto 2012.

Infine, per l'anno 2013 l'ente ha dichiarato trattarsi di "...somme rinvenienti dalla Regione Puglia per lo smaltimento dell'amianto di privati cittadini (€ 60.000,00), altre somme rinvenienti dallo stato per Elezioni Europee ed altri rimborsi spese rinvenienti dall'Unione dei Comuni".

L'ente, inoltre, ha precisato che la voce "rimborsi spese rinvenienti dall'Unione dei Comuni" è riferita a rimborsi a personale dell'ente utilizzato per l'Unione, le cui competenze sono incluse nel trattamento stipendiale.

8. Violazione dei parametri di deficitarietà strutturale (2011-2012-2013)

Nell'anno 2011 risultavano violati i parametri di deficitarietà strutturale n.4), n.8) e n.9) determinati ai sensi del D.M. del 24 settembre 2009, secondo il calcolo di seguito riportato:



Tab. n. 3

4) Volume dei residui passivi complessivi provenienti dal Titolo I superiore al 40% degli impegni della medesima spesa corrente	3.285.071,10	57%
	5.750.826,67	
8) Consistenza dei debiti fuori bilancio formati nel corso dell'esercizio superiore all'1% rispetto ai valori di accertamento delle entrate correnti (l'indice si considera negativo ove tale soglia venga superata in tutti gli ultimi tre anni)	139.630,14	2%
	6.910.554,37	
9) Eventuale esistenza al 31 dicembre di anticipazione di tesoreria non rimborsate superiore al 5% rispetto alle entrate	1.223.692,73	18%
	6.910.554,37	

Con riferimento all'anno 2012, invece, risulta violato il solo parametro di deficitarietà n.8), il quale ha raggiunto la percentuale del 18%, con un netto peggioramento rispetto al calcolo riferito al 2011.

Nel 2013 i parametri violati sono il n. 4) e il n. 9) così come di seguito esposto:

4) Volume dei residui passivi complessivi provenienti dal Titolo I superiore al 40% degli impegni della medesima spesa corrente	3.336.349,86	55%
	6.038.420,80	
9) Eventuale esistenza al 31 dicembre di anticipazione di tesoreria non rimborsate superiore al 5% rispetto alle entrate correnti.	660.326,01	9%
	7.256.980,76	

9. Rapporto sulla tempestività dei pagamenti e ricognizione dei debiti contratti dalle pubbliche amministrazioni. - Debitoria derivante dall'atto di transazione e contestuale piano di rientro con la IECE s.r.l. - Sussistenza di una cospicua massa debitoria in grado di provocare il dissesto dell'ente

Nel corso dell'istruttoria è emerso che comune di Racale ha fatto ricorso ai benefici di cui al D.L. n. 35/2013 convertito in L. n. 64/2013 per far fronte ai crediti liquidi ed esigibili al 31/12/2012, ed è stato ammesso al relativo finanziamento per l'importo di € 556.497,16 a fronte di una debitoria complessiva di € 890.381,53.

Nello specifico l'ente ha dichiarato che la parte di debiti non coperta dal suldicato decreto legge è stata in seguito estinta grazie all'ulteriore anticipazione di liquidità concessa dalla C.DD.PP. ai sensi del D.L. n. 66/2014, la quale ha consentito il pagamento anche di altri debiti liquidi ed esigibili per l'importo complessivo di € 681.015,59.



Il comune ha dichiarato che il valore dei debiti liquidi ed esigibili aggiornato al 30 aprile 2015 è pari ad € 4.855.113,52 e che l'anticipazione di tesoreria utilizzata alla medesima data è di € 2.367.162,43, a fronte di un limite massimo concedibile di € 3.023.741,98.

Nell'ambito della debitoria suindicata è compreso l'importo di € 713.759,00 dovuto alla IECE s.r.l. a seguito di atto transazione, con il quale è stato concordato il pagamento di tale somma entro il 2015 (con scadenze nel 2013, 2014 e 2015).

10. Mancata indicazione della costituzione del fondo svalutazione crediti (esercizi finanziari 2012 e 2013)

Il comune ha precisato a seguito della convocazione all'odierna adunanza pubblica che il fondo svalutazione crediti per l'esercizio 2012 è stato costituito nella misura di € 111.628,14 e nel 2013 di € 223.256,28.

Considerato in

DIRITTO

Quadro normativo.

Prima di procedere all'esame del rendiconto 2011 del Comune di Racale appare opportuno delineare, almeno brevemente, il quadro normativo vigente in materia.

L'art. 1, c. 166, della legge n. 266/2005 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".

L'art. 148-bis del D.Lgs. n. 267/2000 (inserito 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 n. 266/2005, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119 della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento e della assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare 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. Lo stesso art. 148-bis prevede, infine, che l'accertamento, nell'ambito delle verifiche prima indicate, 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 60 giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli



equilibri di bilancio.

L'art. 6, c. 2, del D.Lgs. n. 149/2011 stabilisce 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 allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale "in grado di provocarne 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 30 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. 244 del D.Lgs. n. 267/2000, il Prefetto assegna al Consiglio, con lettera notificata ai singoli Consiglieri, un termine non superiore a 20 giorni per la deliberazione del dissesto. Decorso infruttuosamente il termine di cui al precedente periodo, il Prefetto nomina un commissario per la deliberazione dello stato di dissesto e dà corso alla procedura per lo scioglimento del Consiglio dell'ente ai sensi dell'art. 141 del D.Lgs. n. 267/2000.

Il dissesto è un istituto giuridico che, attraverso la procedura ordinarmente prevista dagli articoli 244 e seguenti del D.Lgs. n. 267/2000, consente agli enti in gravi difficoltà finanziarie di ripristinare gli equilibri di bilancio e garantire il regolare espletamento delle proprie funzioni fondamentali, assicurando al contempo la tutela di interessi primari relativi al buon andamento, alla continuità dell'azione amministrativa ed al mantenimento dei livelli essenziali delle prestazioni. Lo stato di dissesto si configura tutte le volte in cui l'ente non sia in grado di garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili (c.d. incapacità funzionale) ovvero quando esistono, nei confronti dell'ente, crediti liquidi ed esigibili di terzi rispetto ai quali lo stesso non possa validamente far fronte attraverso i provvedimenti di riequilibrio o di riconoscimento di debiti fuori bilancio previsti dagli articoli 193 e 194 del D.Lgs. n. 267/2000 (c.d. insolvenza). Tali presupposti, alternativi tra loro, sono da ritenersi tassativi nel senso che, al loro ricorrere, l'ente è obbligato a dichiarare il dissesto, non sussistendo alcun margine di valutazione discrezionale, anche al fine di evitare un ulteriore aggravarsi della situazione finanziaria. Infatti, l'omesso o tardivo dissesto eventualmente dovuto può arrecare un maggiore detrimento allo stato economico-finanziario di un ente già gravemente compromesso, sia per il rischio di una ulteriore involuzione della situazione, sia per l'impossibilità di avvalersi delle numerose agevolazioni offerte in merito dalla disciplina del D.Lgs. n. 267/2000, rivolta proprio al ripristino degli equilibri di cassa e di bilancio.

La decisione di dichiarare lo stato di dissesto finanziario non è quindi frutto di una scelta discrezionale dell'ente, rappresentando piuttosto una determinazione vincolata



ed ineludibile in presenza dei presupposti di fatto fissati dalla legge. L'avverbio "validamente", utilizzato dall'art. 244 citato in relazione ai crediti liquidi ed esigibili di terzi, deve intendersi riferito al rispetto formale dei limiti normativi previsti, con particolare riguardo, in via esemplificativa, alle fonti di finanziamento dei debiti fuori bilancio, alle tipologie di debito riconoscibili, al numero massimo di annualità entro cui è consentito rateizzare le passività, alla capacità dell'ente di adempiere alle obbligazioni assunte nei tempi e con le modalità contrattualmente e normativamente previste, alla possibilità dell'ente di ripianare il disavanzo di amministrazione e, più in generale, di salvaguardare gli equilibri di bilancio nei tempi e con le modalità stabilite dalla legge.

La valutazione di grave insolvenza necessaria perché sia dichiarato il dissesto postula, quindi, un giudizio di sostenibilità finanziaria delle passività, anche in termini di cassa, alla luce delle reali capacità dell'amministrazione di ripristinare legittimamente gli equilibri di bilancio. Tale valutazione deve essere svolta, in concreto, in relazione alla specifica situazione finanziaria dell'ente quale emerge dai documenti contabili, anche attraverso il ricorso a particolari indici sintomatici della condizione di insolvenza irrecuperabile e quindi del ricorrere dello stato di dissesto finanziario dell'ente. Detti indici sintomatici, come precisato dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti (deliberazioni n. 7/AUT/2011 e n. 2/AUT/2012), possono essere individuati, in particolare, nel ricorrere delle seguenti condizioni: squilibrio nella gestione dei residui; mantenimento in bilancio di residui attivi sopravvalutati, risalenti ed inesigibili; crisi irreversibile di liquidità con ricorso sistematico ad anticipazioni di tesoreria; ingenti debiti fuori bilancio, cospicua debitoria liquida ed esigibile. Non è necessario, perché ricorrano i presupposti per la dichiarazione dello stato di dissesto finanziario, che l'ente sia precipitato anche in uno stato di deficitarietà strutturale (art. 242 del D.Lgs. n. 267/2000).

Sia l'art. 6 del D.Lgs. n. 149/2011 che l'art. 3 del D.L. n. 174/2012 (inserendo l'art. 148-bis nel D.Lgs. n. 267/2000), evidentemente, hanno sensibilmente rafforzato i controlli attribuiti alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali e hanno determinato il passaggio da un modello di controllo, di carattere meramente "collaborativo", privo di un effettivo apparato sanzionatorio e volto semplicemente a stimolare processi di autocorrezione, ad un modello di controllo anche cogente, dotato di efficacia inibitoria (il citato art.148-bis prevede la preclusione della 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, in presenza dei necessari presupposti, attraverso un preciso iter procedimentale, il dissesto finanziario dell'ente (art. 6 del D.Lgs. n.149/2011). Si richiama, in proposito, anche la sentenza della Corte costituzionale n.60/2013.



L'istruttoria condotta nei confronti del Comune di Racale, come di seguito riportato, ha evidenziato la presenza di numerose e reiterate irregolarità e criticità rilevanti ai sensi dell'art.148-bis del D.Lgs. 267/2000 e ai fini dell'applicazione dell'art. 6 del D.Lgs n. 149/2012.

A. Esistenza di un risultato di amministrazione negativo (esercizi finanziari 2011 e 2012)

Secondo il quadro normativo vigente nel periodo in esame, è corretto il mantenimento tra i residui attivi, quindi, solo delle somme precedentemente accertate (in conformità a quanto disposto dall'art. 179 del D.Lgs. n. 267/2000), per le quali esiste ancora un titolo giuridico che rende l'ente locale creditore della correlativa entrata. Per il mantenimento in bilancio di un residuo attivo non è, pertanto, sufficiente l'assenza di ragioni per la relativa cancellazione essendo, invece, necessaria l'esistenza di ragioni sufficienti per non procedere alla cancellazione. La possibilità di riscossione dei residui attivi, normalmente, è tanto più bassa quanto più remoti nel tempo sono gli accertamenti che hanno determinato il residuo attivo. Inserire nel rendiconto di un ente residui attivi inesigibili o insussistenti (es. a causa di una cattiva applicazione del menzionato art. 179 in materia di accertamento delle entrate e/o di un insufficiente riaccertamento dei residui con il mantenimento di residui da cancellare anche se conseguenti a corretti accertamenti) è contrario ai fondamentali principi di certezza, veridicità ed attendibilità del bilancio e rende la situazione finanziaria dell'ente solo apparentemente migliore di quella reale (Corte costituzionale, sentenza n.138/2013). Con particolare riferimento all'esercizio finanziario 2012 i residui attivi, ante 2007, di cui al titolo I, ammontavano ad € 720.884,53 e non erano state oggetto di alcuna cancellazione con l'operazione di riaccertamento dei residui.

Solo successivamente, in occasione dell'approvazione del rendiconto 2013, i suindicati residui vetusti sono stati oggetto di parziale cancellazione, evidenziando, per l'appunto, una gestione negativa dei residui, fermo restando comunque che sussistono ancora cospicui residui attivi vetusti ante 2008, così come specificato nel punto 3 della premessa in fatto.

L'attività di riaccertamento dei residui è, inoltre, strettamente legata alla quantificazione del risultato di amministrazione.

Il risultato di amministrazione, infatti, è pari al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi (art. 186 del D.Lgs. n. 267/2000). La presenza di residui attivi vetusti e/o di dubbia esigibilità rende, evidentemente, inattendibile il risultato di amministrazione accertato con l'approvazione del rendiconto. In questo caso l'applicazione dell'eventuale avanzo di amministrazione secondo le regole stabilite dall'art. 187 del D.Lgs. n. 267/2000, inevitabilmente, espone l'ente a gravi rischi finanziari.



L'attività di riaccertamento dei residui, la cui qualità è direttamente proporzionale al livello di attendibilità del risultato di amministrazione dichiarato, costituisce comunque un adempimento obbligatorio per legge (art. 228, c. 3, del D.Lgs. n. 267/2000) al quale ciascun ente deve riservare la massima attenzione. Tale attività, caratterizzata da una azione propulsiva e di coordinamento da parte del responsabile del servizio finanziario, coinvolge tutti i dirigenti o responsabili di servizio i quali sono tenuti ad attestare, chiaramente e non mediante generiche e lapidarie clausole di stile, le ragioni del mantenimento in bilancio di tali poste e, quindi, a motivare espressamente il mancato stralcio delle stesse. La motivazione dovrà essere particolarmente rigorosa in presenza di residui vetusti.

Come già indicato, quindi, il risultato di amministrazione è pari al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi (art.186 del D.Lgs. n. 267/2000). L'art. 188 del D.Lgs. n.267/2000, nel testo vigente per il periodo in esame, prevedeva che il disavanzo di amministrazione accertato con l'approvazione del rendiconto è applicato al bilancio di previsione nei modi e nei termini previsti dall'art. 193 del D.Lgs. n. 267/2000, vale a dire nell'ambito delle procedure di salvaguardia degli equilibri di bilancio. L'art. 193 menzionato, in presenza di un disavanzo di amministrazione accertato, obbliga l'organo consiliare ad adottare i provvedimenti necessari per il relativo ripiano. La mancata adozione, da parte dell'ente, dei dovuti provvedimenti di riequilibrio è espressamente equiparata dalla legge, ad ogni effetto, alla mancata approvazione del bilancio di previsione, con applicazione della procedura prevista dall'art.141, co.2, del D.Lgs. n. 267/2000 che può condurre allo scioglimento dell'organo consiliare. I provvedimenti di ripiano adottati dall'ente che presenta un disavanzo di amministrazione devono presentare i necessari requisiti della veridicità ed attendibilità. Non può evidentemente parlarsi di ripiano del disavanzo di amministrazione accertato laddove la copertura dello stesso è rimessa a previsioni di entrate meramente ipotetiche e/o sovrastimate. Il disavanzo di amministrazione si pone in evidente contrasto con il principio del pareggio finanziario stabilito dall'art. 162 del D.Lgs. n. 267/2000 il quale deve essere rispettato, sia in fase di predisposizione del bilancio di previsione, sia durante la gestione. Un disavanzo di amministrazione frutto di ripetute e gravi anomalie contabili può determinare anche danno erariale (Corte dei conti, III sez. giur. Appello, n.21/2013).

Il Comune di Racale presenta, nei rendiconti 2011 e 2012, un consistente disavanzo di amministrazione (rispettivamente pari ad euro - 505.076,99 e ad euro - 209.590,30). Ciò deriva fondamentalmente, come d'altronde già evidenziato nelle precedenti pronunce di questa Sezione, dalla grave e consolidata situazione debitoria, dalla profonda crisi di liquidità in cui versa il comune ormai da diversi anni, nonché dall'approvazione di bilanci che non sono stati in grado di garantire, nel corso dei relativi esercizi finanziari, l'adozione di misura idonee a ristabilire il pareggio e



finanziario.

Il Collegio, pur prendendo atto di quanto dichiarato dal comune in merito all'eliminazione e/o riscossione di una parte dei suindicati residui attivi vetusti, non può esimersi dall'evidenziare che la presenza, nei rendiconti 2011 e 2012, di residui attivi vetusti di parte corrente potrebbe occultare un disavanzo di amministrazione effettivamente molto maggiore di quello accertato con l'approvazione dei rispettivi rendiconti.

Nell'esercizio successivo a quello in esame, grazie al conseguimento di un risultato positivo della gestione di competenza (pari ad € 722.659,93) il Comune di Racale ha conseguito un avanzo di amministrazione positivo di € 14.937,78.

La criticità rilevata per gli esercizi 2008, 2009, 2010, 2011 e 2012 sembrerebbe, dunque, nel frattempo, superata; tuttavia, la persistente presenza di residui attivi vetusti di parte corrente, di un avanzo di amministrazione esiguo e di un fondo cassa pari a zero, dovrebbe indurre l'ente a persistere nell'azione di riequilibrio del bilancio ed a porre in essere l'attività di accertamento di competenza con la massima prudenza.

L'ormai imminente riaccertamento straordinario dei residui previsto dalla recente normativa sull'armonizzazione contabile potrà evidenziare in che misura possa ritenersi attendibile il risultato positivo di amministrazione dichiarato nel rendiconto 2013.

B. Presenza di un fondo cassa pari a zero con contestuale sussistenza di "scoperto" di tesoreria; possibile utilizzo e mancata ricostituzione di entrate a specifica destinazione per impieghi correnti (esercizi finanziari 2011-2012-2013-2014).

Nell'ultimo triennio, l'entità dell'anticipazione non rimborsata a fine esercizio è aumentata di anno in anno, passando da € 357.322,76 del 31/12/2012 ad € 679.076,01 al 31/12/2014.

Inoltre, l'ente non ha documentato attraverso un'analitica ricostruzione dei flussi di cassa che, effettivamente, non siano stati utilizzati fondi vincolati per impieghi correnti, così come dichiarato sia in fase istruttoria che nel corso della pubblica adunanza.

Infine, i dati aggiornati evidenziano che il comune ha una cassa positiva di € 80.134,47, alla quale si aggiungono versamenti a titolo di TARI sul conto corrente dedicato di € 103.348,30, per complessivi € 183.482,77, a fronte della possibilità di un utilizzo "residuo" dell'anticipazione di tesoreria pari ad € 471.774,19 (di cui € 124.370,92 vincolati ed € 267.268,80 riservati).

L'esame della situazione di cassa costituisce certamente lo strumento più attendibile ed immediato per accertare il reale stato di salute delle finanze di un ente. In via esemplificativa, il costante ricorso all'anticipazione di tesoreria (art.222 del D.Lgs. n.267/2000), la non completa restituzione al termine dell'esercizio finanziario della



anticipazione di tesoreria ricevuta oppure l'incapacità di fare fronte ai debiti certi, liquidi ed esigibili nei tempi e con le modalità stabilite dalla legge costituiscono, anche singolarmente, elementi attestanti serie difficoltà e l'inattendibilità del conto del bilancio, oltre che indici sintomatici di uno stato di dissesto finanziario.

L'art. 222 TUEL e l'art. 3, comma 17, della legge 350/2003 consentono il ricorso all'anticipazione di tesoreria, che è una forma di contrazione di debito a breve termine sottratta ai limiti di destinazione alle spese di investimento posti dall'art. 119, u.c. della Costituzione, per "superare una momentanea carenza di liquidità" e finalizzato a fronteggiare momentanee ed improrogabili esigenze di cassa derivanti dallo sfasamento cronologico che può verificarsi tra pagamenti e riscossioni.

I dati già evidenziati nella premessa in fatto escludono, tuttavia, la natura transitoria dello squilibrio in cui versa l'Ente. Il comune di Racale, contrae per periodi prolungati anticipazioni di tesoreria, che si sono trasformate da strumento di correzione degli squilibri temporali tra riscossioni e pagamenti in uno strumento d'indebitamento vero e proprio, gestito in alternativa al debito commerciale.

Tale operazione, prolungata nel tempo, costituisce comportamento difforme da una sana e prudente gestione finanziaria e, per l'assenza del presupposto della temporaneità del "deficit" di cassa, potrebbe costituire una violazione della regola aurea di destinazione dell'indebitamento alle spese d'investimento.

Il ricorso all'anticipazione generalmente è l'effetto della verosimile presenza in bilancio di residui attivi insussistenti o di dubbia esigibilità, la cui mancata eliminazione fa sì che non emergano disavanzi della gestione residui e non obbliga, quindi, l'ente al reperimento delle risorse indispensabili a finanziare lo squilibrio di cassa, tali considerazioni sicuramente sono valide anche per il comune di Racale, soprattutto con riferimento agli esercizi 2011 e 2012.

Tuttavia, la grave situazione di disavanzo di amministrazione e la cospicua debitoria che il comune ha dovuto fronteggiare sia negli esercizi precedenti che in quelli oggetto della presente deliberazione, inducono il Collegio a ritenere che il ricorso reiterato e massiccio all'anticipazione di tesoreria, costituisca l'unico mezzo finanziario che consente all'ente il pagamento di spese correnti, così come si evince dalle risultanze dei "flussi di cassa" riferiti agli esercizi 2012 e 2013, nei quali è registrata una differenza negativa di parte corrente (in competenza e a residui), rispettivamente pari ad euro - 4.686.972,61 e ad euro - 7.787.719,83.

Il comune di Racale si trova in una situazione di gravissima crisi finanziaria il cui carattere strutturale è testimoniato dai ripetuti risultati negativi della gestione di cassa, dal conseguente ampio e costante ricorso all'anticipazione di tesoreria e da un disavanzo di amministrazione che solo nel 2013 ha raggiunto un risultato lievemente positivo.



L'art. 195 del TUEL consente che somme aventi specifica destinazione già introitate dall'ente possano essere utilizzate per impieghi di parte corrente al fine di evitare di dover attingere all'anticipazione (onerosa) concessa dal tesoriere, tuttavia, al fine di rispettare i vincoli di destinazione, di rendere sempre possibili i pagamenti a cui erano destinate le somme introitate e di garantire la mera transitorietà di tale utilizzo, prevede che l'impiego, in termini di cassa, delle somme in discorso vincoli una quota corrispondente dell'anticipazione di tesoreria e che con i primi introiti non soggetti a specifica destinazione, venga ricostituita la consistenza delle somme vincolate utilizzate per il pagamento di spese correnti. Fermo restando che, conseguentemente, la somma tra impieghi in termini di cassa di somme a specifica destinazione ed anticipazione di tesoreria deve rimanere, in ogni caso, entro i limiti di legge.

Anche per quel che concerne tale aspetto, il Collegio rileva che il comune non ha adeguatamente comprovato il rispetto di una corretta contabilizzazione delle somme vincolate, in termini di "flussi di cassa", considerato che la cassa a fine esercizi 2011, 2012, 2013 e 2014 era pari a zero e che non sono state forniti elementi per verificare l'apposizione di un vincolo di destinazione sul risultato di amministrazione, né tantomeno sulla cassa.

Osserva il Collegio che l'impiego reiterato di tale strumento, oltre a rappresentare un comportamento evidentemente difforme dalla sana gestione finanziaria, dimostra l'esistenza di squilibri finanziari gravi che può configurare o condurre rapidamente allo stato di dissesto finanziario il quale si materializza anche nella ipotesi in cui l'ente non è in grado di fare fronte *validamente*, vale a dire nei tempi e con le modalità stabilite dalla legge, ai crediti certi, liquidi ed esigibili di terzi.

Il ricorso sistematico ad anticipazioni di tesoreria rappresenta un indice sintomatico di uno stato di dissesto anche secondo il costante orientamento interpretativo della Magistratura contabile (Corte dei conti, deliberazioni n.7/AUT/2011 e n.2/AUT/2012). L'anticipazione di tesoreria comporta normalmente oneri a carico dell'ente per il pagamento d'interessi passivi. Tali oneri possono configurare danno erariale.

C. Criticità nella gestione dei residui attivi vetusti del Titolo I (esercizio finanziario 2013)

Il Collegio rinvia alle considerazioni già espresse nel precedente punto A.

D. Cancellazione di residui attivi del Titolo VI non compensativi di residui passivi del Titolo IV (esercizio finanziario 2013).

Il Collegio pur prendendo atto di quanto dichiarato dall'ente in merito alla sovrastima delle entrate derivanti dalle consultazioni elettorali, non può esimersi dal rilevare che il comune non ha fornito alcuna spiegazione sui corrispondenti impegni di spesa che, per l'appunto, non coincidono con l'importo accertato, né ha specificato come si è proceduto al pagamento della parte non più finanziata dalla corrispondente voce di



entrata; inoltre, non è stato chiarito se tali "maggiori" impegni sono stati contabilizzati negli specifici titoli di bilancio (per es. spese correnti ecc.).
 Rammenta il Collegio, che le spese allocate nella voce: "Altre per servizi conto terzi", non possono riguardare attività della gestione tipica dell'ente e, quindi, non mirano a realizzare un fine istituzionale ed un interesse diretto dell'ente locale e della collettività amministrata. Nel caso in cui, dovesse emergere una allocazione non corretta di entrate e spese tra i servizi per conto di terzi risulterebbero violati i principi di attendibilità e veridicità di bilancio e sarebbero alterati gli indicatori che prendono a parametro le entrate e spese correnti ed il procedimento di calcolo per la verifica del patto di stabilità (l'art. 30, comma 31, della L. n. 183/2011, tra le forme di elusione delle regole del patto di stabilità, contempla proprio "... una non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio ...").

In particolare, possono essere correttamente contabilizzate tra i servizi per conto terzi solo quelle entrate e spese che, per il solo fatto della riscossione o del pagamento di una somma, fanno sorgere automaticamente per l'Ente locale l'impegno a pagare (ad un determinato creditore) o il diritto ad ottenere il rimborso (da un determinato debitore) della stessa somma.

Alla luce di quanto suindicato la mancanza di giustificazione in relazione alla sussistenza di impegni di spesa imputati al titolo IV non compensati dal corrispondente accertamento di entrata, nonché l'omesso chiarimento circa la contabilizzazione dei suindicati impegni non consente il superamento del rilievo.

E. Difficoltà nel recupero dell'evasione tributaria con particolare riferimento alle riscossioni per I.C.I. e T.A.R.S.U. (esercizi finanziari 2011- 2012- 2013) - Riscontro dei risultati della gestione (esercizio finanziario 2013)

I dati emergenti dalle relazioni/questionario e gli ulteriori approfondimenti effettuati in sede istruttoria, evidenziano una situazione di criticità che si estrinseca, non solo, nel notevole ritardo con il quale l'Ente sembrerebbe riscuotere i ruoli coattivi ICI/IMU e TARSU, rispetto agli accertamenti risultanti dall'esercizio di riferimento, ma anche nella mancanza di chiarezza e congruenza dei dati relativi alla contabilizzazione degli stessi. La scarsa trasparenza rilevata nel corso dell'istruttoria non ha consentito alla Sezione di acquisire le informazioni necessarie per verificare l'attendibilità delle somme accertate a titolo di recupero evasione negli esercizi 2012 e 2013, né di conoscere con esattezza l'aggiornamento delle riscossioni, rispetto alle suddette entrate. Osserva il Collegio che l'effetto dell'esigua riscossione si manifesta, in tutta la sua gravità, nella "cronica" crisi di liquidità in cui versa il comune di Racale (cfr. precedente punto B), e nell'oggettiva difficoltà di procedere ai pagamenti dei debiti liquidi ed esigibili, così come dimostrato dal ricorso all'anticipazione concessa dalla Cassa Depositi e Prestiti ai sensi del D.L. n.35/2013 (cfr. paragrafo 9 della parte in narrativa)



Questa Sezione ha già avuto modo in molteplici occasioni di evidenziare che un'operazione di accertamento delle entrate connotata da superficialità e/o caratterizzata dalla sussistenza di dati incongrui e/o non adeguatamente monitorati, può comportare seri ed attuali rischi per gli equilibri di bilancio.

Infatti, l'accertamento di entrate, sovrastimate e/o di dubbia ed incerta esigibilità o può influenzare, in maniera determinante, sia la consistenza dell'avanzo di amministrazione (cfr. pronuncia di questa Sezione regionale n. 85/PRSP/2014 e n. 59/PRSP/2015), che i saldi di competenza se non, addirittura, i risultati del patto di stabilità.

Rammenta il Collegio che l'art. 228 del TUEL dispone: *"Prima dell'inserimento nel conto del bilancio dei residui attivi e passivi l'ente locale provvede all'operazione di riaccertamento degli stessi, consistente nella revisione delle ragioni del mantenimento in tutto o in parte dei residui"*. Il Principio contabile n. 3 stabilisce che nel procedere al riaccertamento dei residui attivi: *"... l'ente deve mantenere un comportamento prudente, evitando di conservare tra i residui attivi del conto del bilancio i crediti dichiarati assolutamente inesigibili, quelli controversi e quelli riconosciuti di dubbia o difficile esazione o premunirsi di costituire un fondo svalutazione crediti idoneo a bilanciare gli effetti negativi sul risultato di amministrazione che tali eliminazioni altrimenti produrrebbero"* (Principio contabile n. 3 punto 45).

Ne deriva che con l'operazione di riaccertamento dei residui l'ente deve procedere sia ad un controllo formale volto a verificare la sussistenza dei presupposti in base ai quali ha proceduto all'accertamento (titolo giuridico, debitore, quantificazione del credito), che ad un controllo sostanziale finalizzato a verificare se la riscossione del credito sia verosimile, probabile o comunque sia avvenuta, quantomeno in parte, per crediti riferibili alla medesima tipologia, in quanto lo scarso indice di realizzazione degli stessi, oltre la vetustà del credito, costituiscono elementi di significativa rilevanza.

Infatti, lo scarso indice di realizzazione è sintomatico della presenza di crediti evidentemente di difficile, se non impossibile, riscossione e fornisce un importante parametro per valutare l'effettiva capacità dell'ente di realizzare le riscossioni residue.

Non appare, inoltre, priva di significato la circostanza che, nell'esercizio 2013, il comune abbia cancellato residui attivi derivanti da accertamenti ICI ante 2011, senza aver specificato adeguatamente le motivazioni di tale operazione.

Invero, l'ente si è limitato a riferire che la cancellazione (di € 263.435,94) era riferita a residui vetusti per ICI ante 2011.

F. Criticità relative ai debiti fuori bilancio riconosciuti ed in corso di riconoscimento (esercizi finanziari 2011-2012-2013) - Violazione del parametro di deficitarietà n.8 (esercizi finanziari 2011 e 2012)

Il reiterato fenomeno dei debiti fuori bilancio crea possibili rischi per gli equilibri di bilancio; infatti, tra i parametri obiettivi dei comuni ai fini dell'accertamento della



condizione di ente strutturalmente deficitario, il parametro n. 8), calcolato ai sensi del decreto ministeriale del 24 settembre 2009 pubblicato sulla G.U. n. 238 del 13 ottobre 2009, considera la consistenza di tale debitoria, rapportandola agli accertamenti di entrate correnti.

Il debito fuori bilancio rappresenta un'obbligazione verso terzi per il pagamento di una determinata somma di denaro, assunta in violazione delle norme giuscontabili che regolano i procedimenti di spesa degli enti locali.

L'art.194 del D.Lgs. n. 267/2000 individua, in modo tassativo, l'ambito e le procedure per riconoscere la legittimità dei debiti fuori bilancio.

In applicazione dei principi di veridicità, trasparenza ed equilibrio di bilancio, l'ente, senza attendere l'adempimento annuale previsto dall'art. 193 del D.Lgs. n. 267/2000, ha l'obbligo di adottare tempestivamente i provvedimenti di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, onde evitare la formazione di oneri aggiuntivi che potrebbero determinare danno erariale. L'ente deve, quindi, provvedere immediatamente al finanziamento del debito riconosciuto e al relativo pagamento (anche con rateizzazione triennale).

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

Al riguardo, evidenzia il Collegio che secondo il Principio contabile n. 2: *"...i principi generali dell'ordinamento richiedono agli amministratori e ai funzionari degli enti locali sia di evidenziare con tempestività le passività insorte che determinano debiti fuori bilancio, sia di adottare tempestivamente e contestualmente gli atti necessari a riportare in equilibrio la gestione modificando, se necessario, le priorità in ordine alle spese già deliberate per assicurare la copertura di debiti fuori bilancio insorti..."* (punto n. 94).

La necessità di una modifica delle priorità nelle previsioni di spesa è, altresì, dimostrata dalla disposizione di cui all'art. 191, comma 5 TUEL, che vieta, per l'appunto, agli enti che non hanno validamente adottato i provvedimenti di salvaguardia degli equilibri e di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, di assumere impegni e di pagare spese per servizi che non siano obbligatori per legge.

Rileva, inoltre, il Collegio che la formazione di debiti fuori bilancio costituisce un fattore di rischio per gli equilibri e per la stabilità degli esercizi successivi, soprattutto nel caso in cui si dovesse consolidare la deleteria prassi di trasferire agli esercizi successivi l'onere relativo a partite debitorie riferite a quelli precedenti, cui normalmente si ricorre per ovviare alla difficoltà di far fronte, con risorse del bilancio di competenza, a spese ordinarie prevedibili e programmabili.



A tal riguardo, segnala il Collegio che la Circolare n. 6 del 18 febbraio 2014 del MEF, relativa al "Patto di stabilità per il triennio 2014 - 2016" ha espressamente previsto che: "...Dal lato delle uscite, ... rientrano tra le fattispecie elusive l'imputazione delle spese di competenza di un esercizio finanziario ai bilanci dell'esercizio o degli esercizi successivi ovvero quali oneri straordinari della gestione corrente (debiti fuori bilancio). Quest'ultimo fenomeno, qualora riguardi spese non impreviste di cui l'ente era a conoscenza entro il termine dell'esercizio di riferimento (da cui l'obbligo giuridico di provvedere alla loro contabilizzazione), può avere effetti elusivi dei limiti del patto...". Nel caso specifico del comune di Racale, l'incidenza dei debiti riconosciuti ai sensi della lett. e), comma 1 dell'art. 194 TUEL, maggiormente suscettibili di "slittamento" negli esercizi successivi, è alquanto rilevante nell'esercizio 2012, dove a fronte dell'importo complessivo riconosciuto di € 1.206.848,32, la somma di € 359.534,70 è stata riconosciuta ai sensi della lett. e) dell'art. 194, comma 1 del TUEL.

Sulla base della documentazione acquisita si tratterebbe di debiti derivanti, per la maggior parte, da fatture già depositate agli atti del comune, quantomeno, nell'esercizio 2011.

Il Collegio, ancorché nel corso dell'istruttoria siano stati acquisiti i necessari chiarimenti per coordinare i dati discordanti riportati nel prospetto inviato alla Sezione delle Autonomie rispetto a quelli indicati nel questionario SiQuEI, non può esimersi dal rilevare che l'Incongruenza, e l'insufficienza delle informazioni fornite palesano una certa qual superficialità da parte dell'ente, se non proprio una situazione di disordine organizzativo e gestionale, né vale la giustificazione addotta dal comune in merito alla circostanza che tali discordanze dipenderebbero dal fatto che, all'epoca della compilazione dei relativi prospetti, era ancora in corso la fase istruttoria per alcuni debiti.

Così come evidenziato in parte narrativa, nell'esercizio 2013 sono stati pagati debiti fuori bilancio pari ad € 11.600,00 (di cui € 9.200,00 derivanti da sentenza n.259/2012 a favore dell'associazione Ugola D'Oro ed € 2.400,00 derivanti da sentenza n. 259/2012 a favore del legale), senza tuttavia che l'ente avesse proceduto al riconoscimento degli stessi.

Secondo quanto dichiarato dall'ente i pagamenti sono stati effettuati nel 2013, in esecuzione di un atto di pignoramento presso la tesoreria comunale, tuttavia, il Consiglio comunale non ha attivato la procedura ex art. 194 del TUEL, in quanto ha ritenuto non sussistenti i presupposti per il riconoscimento, trattandosi di spese "commissionate" dal Sindaco dell'epoca.

Osserva il Collegio che l'ente in presenza di una sentenza esecutiva (o altro provvedimento esecutivo) avrebbe dovuto comunque procedere al tempestivo riconoscimento del debito, ricorrendone evidentemente i presupposti di legge ai sensi



dell'art. 194 comma 1 lett. a) e consentire, pertanto, alla Procura regionale della Corte dei conti di verificare la sussistenza di una possibile ipotesi di responsabilità erariale. Ritiene il Collegio che, a fronte dell'imperatività del provvedimento giudiziale esecutivo, il valore della delibera del Consiglio non è quello di riconoscere la legittimità del debito che già è stata verificata in sede giudiziale, bensì di ricondurre "al sistema di bilancio un fenomeno di rilevanza finanziaria che è maturato all'esterno di esso", così come previsto al punto 101 dal principio contabile n. 2 (cfr. in tal senso la delibera n.180/2014 di questa Sezione regionale di controllo). In tale prospettiva l'art. 194, comma 1, del TUEL rappresenta un'eccezione ai principi riguardanti la necessità del preventivo impegno formale e della copertura finanziaria; onde per riportare le ipotesi previste nell'ambito del principio di copertura finanziaria è, dunque, richiesta la delibera consiliare con la quale viene ripristinata la fisiologia della fase della spesa e i debiti *de quibus* vengono ricondotti al sistema (in tal senso Corte dei Conti, sez. contr. Friuli Venezia Giulia, 6/1c/2005, cit.) con l'adozione dei necessari provvedimenti di riequilibrio finanziario.

Ulteriore funzione svolta dalla delibera consiliare è l'accertamento delle cause che hanno originato l'obbligo, con le conseguenziali ed eventuali responsabilità; infatti, questa funzione di accertamento è rafforzata dalla previsione dell'invio alla Procura regionale della Corte dei conti (art. 23, comma 5, L. 289/02) delle delibere di riconoscimento di debito fuori bilancio.

Nella prospettiva interpretativa delineata, la delibera consiliare svolge una duplice funzione, per un verso giuscontabilistica, finalizzata ad assicurare la salvaguardia degli equilibri di bilancio; e per l'altro garantista, ai fini dell'accertamento dell'eventuale responsabilità amministrativo-contabile.

In base alle considerazioni esposte, ad avviso del Collegio, sussiste, nel caso di sentenze esecutive e di pignoramenti, l'obbligo di procedere con tempestività alla convocazione del Consiglio per il riconoscimento del debito, in modo da impedire il maturare d'interessi, rivalutazione monetaria ed ulteriori spese legali. La correttezza di tale condotta è confermata dal punto 103 del principio contabile n.2 cit. *"...Nel caso di sentenza esecutiva al fine di evitare il verificarsi di conseguenze dannose per l'ente per il mancato pagamento nei termini previsti decorrenti dalla notifica del titolo esecutivo, la convocazione del Consiglio per l'adozione delle misure di riequilibrio deve essere disposta immediatamente e in ogni caso in tempo utile per effettuare il pagamento nei termini di legge ed evitare la maturazione di oneri ulteriori a carico del bilancio dell'ente..."*. Pertanto, alla luce dell'attuale normativa, non è consentito all'ente locale discostarsi dalle prescrizioni letterali dell'art. 194 TUEL. che garantiscono una maggiore efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa per salvaguardare gli equilibri finanziari dell'ente locale, né procedere al pagamento di tale tipologia di debiti



prima dell'adozione della delibera consiliare; tale impostazione non muta neanche qualora vi sia già una disponibilità finanziaria sui pertinenti capitoli di bilancio.

Ritiene il Collegio che l'ente, in caso di contenzioso giudiziario, ha l'onere di accantonare le risorse necessarie per tutelarsi, quantomeno sotto il profilo finanziario, da una probabile soccombenza ed evitare o neutralizzare gli effetti sfavorevoli che ne potrebbero derivare; tuttavia, anche la sussistenza di uno specifico fondo non consentirebbe, comunque, all'ente di omettere la delibera di riconoscimento, in quanto in tal modo si vanificherebbe la disciplina di garanzia predisposta dall'ordinamento.

Infatti, l'omesso riconoscimento consiliare di legittimità dei suindicati debiti, oltre a rappresentare una violazione di legge e una grave irregolarità contabile, non può certo esimere il comune dal segnalare alla Procura regionale della Corte dei conti la ricorrenza di eventuali responsabilità per danno erariale.

Ulteriore irregolarità rilevata nel corso dell'istruttoria è la presenza al 31 dicembre 2012 di un debito fuori bilancio riconosciuto pari ad € 210.803,31, ma impegnato nell'esercizio 2013.

Osserva il Collegio che, l'ente non ha predisposto il reperimento delle risorse finanziarie necessarie all'estinzione della debitoria (anche parziale) a decorrere dall'anno di riconoscimento del debito, così come a rigore prevede la vigente normativa, ma ha impegnato e rateizzato l'importo riconosciuto solo a decorrere dall'esercizio successivo. Rammenta il Collegio che l'art. 193 del D.Lgs. n. 267/2000 (TUEL) stabilisce che l'organo consiliare, almeno una volta entro il 30 settembre di ciascun anno, provvede con delibera ad effettuare la ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi ed in tale sede, se ricorrono le condizioni di legge (ovvero l'accertamento negativo del permanere degli equilibri di bilancio), adotta contestualmente i provvedimenti necessari per il ripiano degli eventuali debiti di cui al successivo art. 194.

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

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



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

Orbene, in considerazione di quanto suesposto, sembrerebbe che il comune di Racale, non abbia, garantito che il provvedimento di riconoscimento del debito producesse i suoi effetti a decorrere dall'esercizio in cui è stato formalmente riconosciuto, determinando di conseguenza uno spostamento in avanti degli stessi.

Evidenzia il Collegio che la peculiare modalità di copertura e pagamento del debito *de quo*, potrebbe indurre a ritenere che il risultato della gestione di competenza e gli obiettivi del patto di stabilità conseguiti dal comune di Racale nell'esercizio 2012, siano stati, in qualche modo, condizionati ed influenzati da tale provvedimento, il quale come già rilevato ha previsto la copertura del debito fuori bilancio a decorrere dal successivo esercizio 2013.(Cfr. Sezione Regionale di Controllo per la Puglia n. 60/PRSP/2015).

G. Errata allocazione di spese nei servizi in conto terzi (esercizi finanziari 2011-2012-2013)

Il Collegio prende atto di quanto specificato dal comune in merito alla contabilizzazione delle voci di spesa per servizi in conto terzi, rinviando alle considerazioni già espresse, incidentalmente, nel precedente punto D.

Tuttavia, la Sezione rappresenta che per quel che concerne le spese relative al rimborso al personale utilizzato dall'Unione dei comuni, il superamento del rilievo è ammesso in quanto sembrerebbe che le somme rimborsate dall'Unione siano state regolarmente contabilizzate ed impegnate (anche) nell'apposito titolo I del bilancio (competenze stipendiali).

H. Violazione dei parametri di deficitarietà strutturale (2011-2012-2013)

L'art.242 del D.Lgs. n.267/2000 stabilisce che sono da considerarsi in condizioni strutturalmente deficitarie gli enti locali che presentano gravi ed incontrovertibili condizioni di squilibrio rilevabili da una apposita tabella, allegata al rendiconto, contenente parametri obiettivi dei quali almeno la metà presentino valori deficitari. I parametri obiettivi, per l'esercizio 2011, sono stati fissati con D.M. 24 settembre 2009. Per i Comuni sono fissati n.10 parametri. Per tali enti, quindi, lo stato di deficitarietà strutturale si materializzerebbe con il superamento di almeno n.5 parametri. Questa Sezione, in varie occasioni, ha sottolineato che anche il superamento di un solo parametro di deficitarietà strutturale, pur non rendendo l'ente strutturalmente deficiente, costituisce una grave criticità che richiede la tempestiva adozione di concrete misure correttive. Tale considerazione vale, a maggior ragione, nell'ipotesi in cui, come rilevato nella fattispecie in esame, si riscontra il superamento del medesimo parametro di deficitarietà per più esercizi. Si precisa che la condizione di ente strutturalmente deficiente non coincide con lo stato di dissesto finanziario disciplinato dall'art.244 del D.Lgs. n.267/2000.

Il Comune di Racale, così come esposto nella parte in fatto, nell'esercizio 2011, ha



superato i parametri di deficitarietà strutturale n.4 (eccessiva presenza di residui passivi del Titolo I) e n.8 (eccessiva presenza di debiti fuori bilancio) e n. 9 (anticipazione di tesoreria non rimborsate); nel 2012 il solo parametro 8 e nel 2013 i parametri n. 4 e 9.

In sostanza, considerato che sono residui passivi le somme impegnate e non pagate entro il termine dell'esercizio finanziario (art. 189 del D.Lgs. n. 267/2000), nell'esercizio 2011, il bilancio del Comune di Racale presentava un'eccessiva quantità di somme, di parte corrente, impegnate e non pagate. I residui passivi di parte corrente presenti alla fine dell'esercizio 2011 ammontavano, infatti, ad € 3.285.071,10 (dei quali € 54.646,88 riguardavano impegni di spesa assunti negli anni 2006 e precedenti) e nel 2013 ammontavano ad € 3.336.349,86 (dei quali € 163.044,24 riguardavano impegni di spesa assunti negli anni 2008 e precedenti).

Ritiene il Collegio che, con ogni probabilità, una parte di tali somme non pagate riguardava debiti certi, liquidi ed esigibili, così come, d'altronde, sembrerebbe confermato dal ricorso del comune di Racale all'anticipazione di liquidità richiesta e concessa ex D.L. n. 35/2013 e D.L. n. 66/2014 (cfr. successivo punto I).

La violazione dei parametri di deficitarietà n. 4, 8 e 9, ad avviso del Collegio, sembra confermare l'assoluta assenza e/o insufficienza di qualsiasi concreta misura correttiva, nonché la sistematica difficoltà nei pagamenti, unitamente ad una cronica e grave crisi di liquidità.

I. Rapporto sulla tempestività dei pagamenti e ricognizione dei debiti contratti dalle pubbliche amministrazioni. - Debitoria derivante dall'atto di transazione e contestuale piano di rientro con la IECE s.r.l. - Sussistenza di una cospicua massa debitoria in grado di provocare il dissesto dell'ente

La grave situazione della cassa deve essere valutata congiuntamente ai dati relativi alla consistenza dei debiti certi liquidi ed esigibili esistenti secondo i dati aggiornati al 30 aprile 2015.

In base ai dati comunicati dall'ente la massa debitoria che a vario titolo rimane in attesa di pagamento al 30 aprile 2015 ammonta ad € 4.855.113,52, in tale importo è compreso anche il debito derivante dalla transazione sottoscritta con la IECE s.r.l. pari ad € 713.759,00.

Osserva il Collegio che il suindicato fabbisogno di liquidità per fronteggiare la sussistenza di debiti liquidi ed esigibili, deve tenere necessariamente conto anche dell'attuale e cospicua anticipazione di tesoreria pari ad € 2.551.967,79 (a fronte del limite massimo concedibile di € 3.023.741,98) e alla sussistenza di una cassa alquanto esigua pari ad € 80.134,47, alla quale vanno sommati gli incassi versati a titolo di TARI, nei conti correnti postali dedicati all'ente, pari ad € 103.348,30.

La suindicata debitoria costituisce un ammontare significativo in rapporto alle



dimensioni del bilancio del comune di Racale in considerazione del fatto che il totale delle riscossioni (in conto competenza e in conto residui) riferite ai primi cinque titoli delle entrate (al netto delle anticipazioni di tesoreria) nell'intero esercizio 2013 sono state pari ad € 9.021.445,16.

Evidenzia il Collegio che la situazione finanziaria rilevata è potenzialmente idonea a condurre alla dichiarazione di dissesto ex art. 244 TUEL.

La norma citata definisce lo stato di dissesto in relazione a due condizioni alternative: l'incapacità (c.d. funzionale) di assolvere alle funzioni e ai servizi essenziali ovvero l'incapacità (c.d. finanziaria) di far validamente fronte a crediti di terzi certi, liquidi ed esigibili con le modalità di cui agli artt. 193 e 194 per le fattispecie ivi previste.

L'incapacità finanziaria è assimilabile alla condizione di insolvenza che costituisce il presupposto della dichiarazione di fallimento di cui all'art. 5 del Regio Decreto n. 267/42 (Legge fallimentare). Tuttavia, a differenza del fallimento l'istituto del dissesto non è finalizzato alla realizzazione coattiva dei crediti dei fornitori nel rispetto della *par condicio creditorum* ma alla tutela del buon andamento dell'azione amministrativa e della continuità dei servizi indispensabili resi alla collettività (cfr. Deliberazioni n. 59/PRSP/2010 e n. 84/PRSP/2014 della Sezione regionale per la Puglia).

Tale principio è stato confermato anche da altre pronunce specifiche di questa Sezione regionale: *"Si potrebbe anzi affermare che l'insolvenza prevista dall'art. 244 TUEL non rileva soltanto ex se ma anche in quanto potenzialmente idonea a pregiudicare, in una prospettiva temporale di breve periodo, lo svolgimento delle funzioni e dei servizi essenziali. L'esperienza dimostra, infatti, che l'incapacità funzionale è solitamente preceduta dall'incapacità finanziaria poiché il progressivo rallentamento ed il successivo blocco dei pagamenti determina l'interruzione delle forniture di beni e servizi con la conseguente paralisi della macchina amministrativa"* (cfr. Deliberazione n. 110/PRSP/2012 della Sezione regionale per la Puglia).

Secondo quanto autorevolmente affermato dalla deliberazione n. 2/AUT/2012/QMIG della Sezione delle Autonomie, il giudizio prognostico sulla situazione di potenziale dissesto, preordinato all'applicazione del D. Lgs. 6 settembre 2011, n. 149: *"deve essere incentrato sui casi di carenza di liquidità (esistenza di una massa di crediti da sentenza o a fronte di prestazioni rese, preceduti o meno da un impegno di spesa, che l'ente non riesca a trattare con gli strumenti di regolazione del bilancio di competenza)"*.

L'art. 244 TUEL stabilisce che l'incapacità di far fronte ai pagamenti deve essere valutata anche in relazione agli eventuali provvedimenti di cui agli artt. 193 e 194 TUEL. Infatti, ove l'adozione di misure di riequilibrio fosse in grado di assicurare il superamento della situazione di illiquidità non vi sarebbe ragione per ricorrere all'istituto del dissesto che costituisce l'estrema ratio da utilizzare nei soli casi in cui lo squilibrio dell'ente presenta carattere irreversibile.



Ciò significa che il Collegio è chiamato ad effettuare un apprezzamento prospettico che si sostanzia nella valutazione della possibilità dell'ente di superare la condizione di illiquidità in cui attualmente versa nel termine massimo previsto per le manovre di salvaguardia degli equilibri di bilancio, al fine di ripristinare la normale funzionalità dell'ente.

Al riguardo, l'istruttoria ha evidenziato che l'Ente non ha adottato alcun significativo provvedimento per il superamento della crisi di liquidità, infatti, ancorchè, in sede di adunanza pubblica, il Sindaco ha dichiarato che sono stati posti in essere provvedimenti di riduzione di alcune spese correnti (cfr. precedente punto 1 della premessa in narrativa), di fatto si tratta di interventi che probabilmente hanno contribuito alla riduzione del disavanzo di amministrazione, ma che appaiono scarsamente significativi rispetto alla consistente massa debitoria del comune; a tal proposito rileva il Collegio che non è stato specificato se la debitoria dichiarata in prossimità dell'adunanza comprenda anche debiti fuori bilancio in corso di riconoscimento.

Conclusivamente, ritiene il Collegio che i dati finanziari scaturenti dalle risultanze istruttorie supportati dalle considerazioni che precedono evidenziano una situazione di sostanziale incapacità dell'Ente di far validamente fronte al pagamento dei crediti di terzi certi, liquidi ed esigibili potenzialmente idonea a condurre alla dichiarazione di dissesto ex art. 244 TUEL.

Ne deriva la necessità di adottare specifiche ed adeguate misure correttive che, nel caso di specie, sono individuate nell'adozione di un piano di rientro che preveda l'estinzione del debito tuttora insoluto verso i terzi fornitori e prestatori di servizi, la restituzione dell'intero importo dell'anticipazione di tesoreria e l'eventuale ripristino dei fondi vincolati utilizzati per impieghi di parte corrente; inoltre, dovrà riportare dettagliatamente tutta la debitoria sussistente sia in bilancio che fuori bilancio e, in questo ultimo caso, dovrà esplicitare e comprovare per ciascun debito il relativo piano triennale di pagamento concordato con i creditori.

Il piano di rientro deve dimostrarsi in grado di superare definitivamente lo stato di insolvenza e riportare in condizioni di equilibrio la cassa dell'Ente entro il corrente anno o entro il termine di conclusione dell'eventuale manovra correttiva da approvarsi con la deliberazione di salvaguardia degli equilibri di bilancio di cui all'art. 193 del TUEL, come ricostruito anche dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 2/AUT/2012/QMIG del 26 gennaio 2012, e comunque entro il termine massimo del 31 dicembre 2017 in considerazione del fatto che la rilevazione della massa debitoria è avvenuta nel 2015.

Inoltre, il piano deve garantire il rientro dalla situazione debitoria, deve essere preceduto da una completa e puntuale ricognizione aggiornata della stessa (sia se proveniente da regolari atti di assunzione di impegno che da debiti assunti fuori bilancio



riconosciuti o ancora non riconosciuti) in contraddittorio con l'organo di revisione da un'adeguata operazione di riaccertamento dei residui, deve essere contabilmente plausibile, attendibile ed in caso di ripartizione della manovra su più annualità, deve indicare l'entità del recupero atteso per ogni esercizio al fine di consentire l'adozione di eventuali misure correttive (Cfr. deliberazione n. 5/PRSP/2013 della Sezione regionale per la Puglia).

Pertanto, la Sezione dispone che l'ente adotti un piano contabilmente plausibile di rientro dalla situazione debitoria, da approvarsi con deliberazione del Consiglio comunale previo parere dell'organo di revisione economico-finanziaria.

J. Mancata indicazione della costituzione del fondo svalutazione crediti (esercizi finanziari 2012 e 2013)

L'art. 6, co. 17, del D.L. n. 95/2012, per l'esercizio 2012, stabiliva per gli enti locali l'obbligo di iscrivere nel bilancio di previsione un fondo di svalutazione crediti di importo non inferiore al 25% dei residui attivi dei Titoli I e III aventi anzianità superiore a 5 anni. Previo parere motivato dell'Organo di revisione, potevano essere esclusi dalla base di calcolo i residui attivi per i quali era stata analiticamente certificata dai competenti responsabili di servizio la perdurante sussistenza delle ragioni di credito e l'elevato tasso di riscuotibilità.

Il fondo di svalutazione crediti, prima delle recenti modifiche introdotte dalla normativa sulla armonizzazione contabile, era un istituto giuridico sostanzialmente volto ad impedire agli enti locali l'effettuazione di spese finanziate con residui attivi che, per la loro anzianità, risultano di dubbia esigibilità. Più precisamente, si trattava di una posta passiva avente la funzione di compensare eventuali minori entrate derivanti da crediti insussistenti o inesigibili al fine di preservare l'ente da possibili squilibri. Lo stanziamento, presente in bilancio, destinato al fondo di svalutazione crediti non poteva essere impegnato ed era destinato a confluire nell'avanzo di amministrazione quale fondo vincolato ai sensi dell'art.187, co.1, del D.Lgs. n. 267/2000 (circolare R.G.S. n.5 del 7 febbraio 2013 e principio contabile n.1.53). Proprio per tale ragione, se l'avanzo di amministrazione accertato con il rendiconto non risultava sufficientemente capiente (in quanto di importo inferiore) per garantire il suddetto vincolo, per la differenza, si configurava un disavanzo di amministrazione da ripianare secondo le regole stabilite dall'art.188 del D.Lgs. n.267/2000. In altre parole, se l'importo dei fondi vincolati (tra i quali figura il fondo svalutazione crediti) risultava superiore all'importo del risultato di amministrazione (come nel caso in esame), si concretizzava un disavanzo di amministrazione. I vincoli di destinazione delle risorse confluite nel risultato di amministrazione permangono, infatti, anche se quest'ultimo non è sufficientemente capiente o se è negativo. In questi casi l'ente deve provvedere a reperire le risorse necessarie per finanziare tutte le spese derivanti da entrate vincolate rifuite nel risultato di amministrazione (principio contabile n.3.59).



In sede istruttoria, il comune con riferimento al fondo di svalutazione crediti non aveva fornito alcuna informazione, solo in prossimità dell'odierna adunanza ha comunicato l'importo vincolato a titolo di fondo svalutazione crediti, senza tuttavia dimostrare il rispetto del limite percentuale di legge.

Il comune ha precisato che il fondo svalutazione crediti per l'esercizio 2012 è stato costituito nella misura di € 111.628,14 e nel 2013 di € 223.256,28.

Rileva il Collegio che la costituzione di un fondo svalutazione crediti (2012 e 2013) in misura maggiore rispetto al risultato di amministrazione, comporta il configurarsi di un disavanzo di amministrazione da ripianare secondo le modalità stabilite dall'art.188 del D.Lgs. n. 267/2000; tale situazione, nel caso specifico del comune di Racale, ricorre sia nel 2012 (ove già esisteva una situazione di disavanzo), che nel 2013 (il cui avanzo era pari ad € 14.937,78), pertanto, presumibilmente il risultato di amministrazione di entrambi gli esercizi finanziari dovrebbe esporre un ancor più negativo al quale l'ente avrebbe dovuto far fronte applicando l'art. 188 del TUEL.

L'ente nulla ha specificato in merito, tuttavia il Collegio non può esimersi dall'evidenziare che la situazione finanziaria del comune di Racale, già connotata da numerose gravi irregolarità in grado di provocare il dissesto finanziario, probabilmente versa in una situazione di disavanzo ancor peggiore rispetto a quella riscontrabile dagli atti.

P. Q. M.

la Sezione regionale di controllo per la Puglia nell'esercizio delle funzioni conferite dall'art. 1 comma 166 e ss. della legge n. 266/2005, dall'art. 148-bis TUEL e dall'art. 6, comma 2, del D.Lgs 149/2011, in relazione agli esiti del controllo sul rendiconto dell'esercizio 2011 del comune di Racale (LE) accerta:

- 1) l'esistenza di squilibri economico finanziari in grado di provocare il dissesto finanziario nei termini specificatamente indicati in parte motiva a causa della presenza di una consistente massa debitoria alla quale l'Ente non riesce a fare fronte neppure con il pieno ricorso all'anticipazione di tesoreria e con l'accesso all'anticipazione di liquidità ex D.L. n. 35/2013 e D.L. n. 66/2014;
- 2) la violazione nell'esercizio 2011 e negli esercizi successivi della norma finalizzata a garantire la regolarità della gestione finanziaria di cui all'art. 3, comma 17, della legge n. 350/2003 a causa del ricorso prolungato all'anticipazione di tesoreria, alla chiusura degli esercizi finanziari 2011, 2012 e 2013 e 2014 con una cassa pari a zero e alla sussistenza di uno scoperto di tesoreria ripianato solo negli esercizi successivi;
- 3) costituisce violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria:



- il pagamento di debiti fuori bilancio in assenza dell'adozione della delibera consiliare di riconoscimento degli stessi;
 - il riconoscimento di debiti fuori bilancio in assenza di contestuale impegno di spesa;
- 4) costituiscono irregolarità suscettibili di pregiudicare, in prospettiva, l'equilibrio economico - finanziario dell'Ente:
- l'esistenza di un risultato di amministrazione negativo (esercizi finanziari 2011 e 2012) e la presenza di un esiguo risultato di amministrazione nell'esercizio 2013;
 - la sussistenza di residui attivi vetusti iscritti al Titolo I delle entrate;
 - Cancellazione di residui attivi del Titolo VI non compensativi di residui passivi del Titolo IV (esercizio finanziario 2013), non adeguatamente motivati;
 - la difficoltà nel recupero dell'evasione tributaria con particolare riferimento alle riscossioni per I.C.I. e T.A.R.S.U. (esercizi finanziari 2011- 2012- 2013) e criticità nel riscontro dei risultati della gestione (esercizio finanziario 2013);
 - la violazione dei parametri di deficitarietà strutturale nn. 4, 8 e 9 nel 2011, n. 8 nel 2012 e n. 4 e 9 nel 2013;
- la costituzione di un fondo svalutazione crediti (esercizi finanziari 2012 e 2013) che rende maggiormente negativo il disavanzo di amministrazione 2012 e presumibilmente determina un disavanzo di amministrazione anche per l'esercizio 2013, formalmente chiuso con un avanzo positivo di € 14.937,78;
- Al fine di porre rimedio alle descritte irregolarità e situazioni di squilibrio la Sezione richiede ai sensi dell'art. 6 comma 2, del decreto legislativo n. 149/2011 e dell'art. 148-bis, comma 3, del TUEL, l'adozione di un piano di rientro dalla situazione debitoria corredato dal parere del revisore dei conti, nei termini specificatamente indicati in parte motiva, entro 60 giorni dalla comunicazione della presente deliberazione, con l'avviso che in caso d'inadempimento o di valutazione negativa del piano, saranno trasmessi gli atti al Prefetto ai sensi del citato art. 6 del decreto legislativo n. 149/2011. Il piano dovrà anche prevedere il completo e duraturo rientro dall'anticipazione di tesoreria, la dimostrazione della eventuale ricostituzione dei fondi vincolati utilizzati per spese correnti.
- L'ente dovrà, inoltre, depositare il piano di ammortamento approvato a seguito dell'anticipazione di liquidità concessa ai sensi del D.L. n. 35/2013 e D.L. n. 66/2014, documentando la modalità di contabilizzazione adottata e, nel caso in cui ne ricorrano le condizioni, dovrà ricalcolare il risultato di amministrazione degli esercizi 2012 e 2013.

Dispone

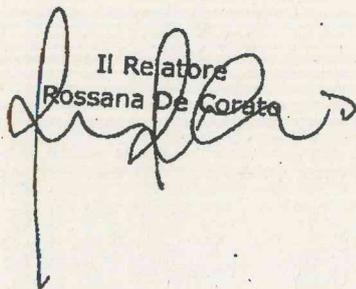
- che copia della presente pronuncia sia trasmessa, a cura del responsabile del Servizio di supporto di questa Sezione, al Presidente del Consiglio comunale di



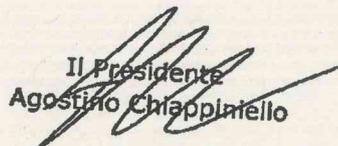
- Racale (LE), con invito a portarla all'attenzione al Consiglio comunale, affinché vengano adottati e comunicati i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio, come previsto dall'art. 148-bis, comma 3, del TUEL;
- che copia della stessa sia trasmessa al Sindaco e, ai sensi dell'art. 239, comma 2, lett. a) del TUEL, all'Organo di revisione dei conti del comune di Racale (LE)
 - che ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013, la presente pronuncia di accertamento venga altresì pubblicata, sul sito internet del comune di Racale (LE) a cura dell'Amministrazione comunale nelle modalità di legge, dando riscontro a questa Sezione dell'avvenuta pubblicazione.

Così deliberato in Bari, nella Camera di consiglio del 19 maggio 2015.

Il Relatore
Rossana De Cordato



Il Presidente
Agostino Chiappinello



Depositata in Segreteria il 23 giugno 2015

Il Direttore della Segreteria
Marianna Sciannameo

