



Corte dei Conti

Sezione regionale di controllo per la Basilicata

Potenza

Deliberazione n. 108/2014/PRSP

La Sezione regionale di controllo per la Basilicata composta dai Magistrati

Presidente di Sezione	dott. Francesco Lorusso	
Primo Referendario	dott. Giuseppe Teti	
Referendario	dott.ssa Vanessa Pinto	relatore

Nell'adunanza del 30 ottobre 2014

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione

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

Visto l'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000 con la quale è stato approvato il "Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti", e successive modificazioni;

Visto l'art. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Visto l'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266;

Visto il decreto legge 10 ottobre 2012 n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012 n. 213;

Visto l'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011 n. 149

Visto il Testo Unico sull'ordinamento degli enti locali, approvato con D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267;

Considerato che l'articolo 6, comma 2, del dlgs 149/2011 dispone che qualora dalle pronunce delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti



emergano, anche a seguito delle verifiche svolte ai sensi dell'articolo 5 del presente decreto e dell'articolo 14, comma 1, lettera d), secondo periodo, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, comportamenti difforni dalla sana gestione finanziaria, violazione degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturale del bilancio dell'ente in grado di provocarne il dissesto finanziario e lo stesso ente non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte dei Conti, le necessarie misure correttive, previste dall'articolo 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, la competente sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. Nei casi previsti dal periodo precedente, ove sia accertato, entro trenta giorni dalla predetta trasmissione, da parte della competente sezione regionale della Corte dei conti, il perdurare dell'inadempimento da parte dell'ente locale delle citate misure correttive e la sussistenza delle condizioni di cui all'articolo 244 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, il Prefetto assegna al Consiglio, con lettera notificata ai singoli consiglieri, un termine non superiore a venti 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 da' corso alla procedura per lo scioglimento del consiglio dell'ente ai sensi dell'articolo 141 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000.

Considerata la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 2/AUT/2012/QMIG con la quale sono stati enunciati i seguenti principi: *"Il procedimento di cui all'art. 6, co. 2, d.lgs. n. 149/2011, avente la duplice funzione di prevenzione dei rischi di squilibrio finanziario dell'ente locale e di emersione dei casi di dissesto finanziario, si compone di due distinte fasi: la prima, necessaria, consiste in un giudizio prognostico sulla situazione di potenziale dissesto, preordinato alla proposta di misure correttive e alla verifica della loro adozione da parte dell'ente; la seconda, eventuale, ha inizio con la trasmissione degli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, per i provvedimenti di competenza (dichiarazione di dissesto ma anche scioglimento del consiglio dell'ente)". "La fase necessaria del procedimento si colloca all'interno delle verifiche sulla sana gestione finanziaria e sul rispetto degli equilibri di bilancio di cui all'art. 1, co.*



166-170, l. n. 266/2005, e all'art. 7, co. 7, l. n. 131/2003, e i comportamenti difformi oggetto di attenzione consistono negli <<squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario>>, tenuto anche conto delle situazioni sintomatiche rappresentate dagli indicatori di deficitarietà individuati con d.m. 24 settembre 2009. Il procedimento è avviato in presenza di una condizione di illiquidità alla quale l'ente non riesce a rimediare con gli strumenti di regolazione del bilancio di competenza (delibera di riequilibrio e di riconoscimento di debiti fuori bilancio) e, in fase istruttoria, comporta la verifica, in contraddittorio con l'ente, del piano di rientro dal debito, in quanto la situazione di carenza di liquidità si consolida e diventa strutturale nella prospettiva triennale, tramutando in insolvenza. Le Sezioni regionali, all'esito del giudizio prognostico sulla situazione suscettibile di determinare il dissesto, provvedono, con una prima deliberazione, all'individuazione delle misure correttive ritenute più idonee a ristabilire l'equilibrio finanziario dell'ente e, con seconda deliberazione, alla verifica della loro adozione, nel termine precedentemente assegnato".

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 18/SEZAUT/2013/INPR, depositata in segreteria l'1 agosto 2013, con la quale sono state approvate le linee guida, i relativi questionari ed i criteri cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, comma 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali nella predisposizione di una relazione sul rendiconto dell'esercizio 2012 ed i questionari allegati;

Vista la relazione sul rendiconto dell'esercizio 2012, 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 POTENZA;

Constatato che l'Organo di revisione, in risposta ad una specifica domanda contenuta nel questionario, ha dichiarato di non aver rilevato gravi irregolarità, tali da incidere sul rendiconto 2012, e di non aver suggerito misure correttive che non siano state adottate dall'ente;

Viste le note istruttorie di questa Sezione di controllo con le quali, ai fini dello svolgimento delle attività di controllo demandate a questa Sezione regionale di controllo dall'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n.



19

266 e dall'art. 148 bis del T.U.E.L. e del contraddittorio per l'emanazione della specifica pronuncia, da adottarsi nei casi previsti dalla vigente normativa, sono stati richiesti chiarimenti e controdeduzioni e si è data comunicazione dell'adunanza pubblica;

Visti i chiarimenti e le controdeduzioni fatti pervenire dal Sindaco e dall'Organo di revisione;

Vista l'ordinanza del Presidente della Sezione regionale di controllo, con la quale è stata fissata l'adunanza per la predetta pronuncia;

Comparsi il dott. Dario De Luca, Sindaco della Città di Potenza; il dott. Luigi Petrone, Presidente del Consiglio comunale; il dott. Enrico Larocca, Presidente del Collegio dei Revisori; il dott. Antonio Infantino, Responsabile Unità Progetto "Risanamento finanziario"; il dott. Rosario Pompeo Laguardia, Dirigente U.D. Bilancio e Finanze;

Udito il Magistrato relatore dott.ssa Vanessa PINTO;

Udito l'intervento del Responsabile Unità Progetto "Risanamento finanziario", del Presidente del Collegio dei Revisori e del Sindaco

Premesso in fatto

1. L'indagine istruttoria ha avuto per oggetto le risultanze del bilancio consuntivo 2012 ed è stata condotta, mediante l'analisi del questionario consuntivo 2012 e dei documenti ricevuti a corredo, seguendo tre macroaree:

A. Dinamica delle entrate.

B. Dinamica delle spese.

C. Dinamica della gestione finanziaria.

1.1. In particolare l'attività si è concentrata nella verifica delle seguenti risultanze:

a) gestione dei residui: dalle modalità di accertamento dell'entrata "a monte", ai presupposti per la loro conservazione ovvero cancellazione dal conto del bilancio 2012;

b) capacità di riscossione – capacità di cassa e capacità di spesa;

d) sfioramento di alcuni parametri di deficitarietà – disavanzo di amministrazione e relativi provvedimenti assunti dall'Ente;

e) limiti all'indebitamento e sua sostenibilità;



f) qualità della spesa e sua razionalizzazione: organismi interamente partecipati ed esternalizzazione del servizio per il trasporto pubblico.

1.2. L'attività istruttoria ha preso avvio con la nota istruttoria inviata in data 24 luglio 2014, così come integrata e, per alcune parti, rinnovata con nota del 14 ottobre 2014.

L'Ente ha riscontrato le richieste istruttorie con note del 25 agosto 2014, del 14 settembre 2014 e del 28 ottobre 2014. L'Organo di revisione, con nota del 16 settembre 2014.

L'Organo di revisione non ha riscontrato l'ultima nota istruttoria del 14 ottobre 2014, ma in data 28 ottobre 2014 ha inviato, per conoscenza della Sezione, la Relazione predisposta ai sensi dell'art. 246 TUEL.

La Sezione ha preso atto dei rilievi ivi riportati.

L'indagine ed i relativi esiti hanno tenuto conto anche delle informazioni riportate nelle relazioni semestrali inviate dall'Ente (primo e secondo semestre 2013) ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett.e) del DL 174/2012 convertito nella legge 213/2012, e ciò con specifico riferimento alla legittimità e regolarità della gestione e sui controlli interni, al fine del rispetto delle regole contabili e del pareggio di bilancio (di seguito indicati per brevità come "Referti sui controlli interni").

Per completezza si rileva che non è stata fornita, benché richiesta, copia della nota integrativa al bilancio 2012 e non è stato fornito riscontro in merito all'adeguamento dell'Ente rispetto alle prescrizioni di cui all'art. 34, commi 20 e 21, del DL 179/2012, né è stato fornito l'elenco puntuale dei servizi esternalizzati, con indicazione dei soggetti affidatari, delle modalità di affidamento e degli oneri sostenuti dall'Ente in relazione all'espletamento di tali servizi (cfr. nota istruttoria del 24 luglio 2014).

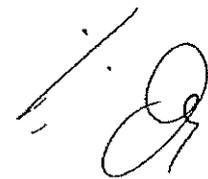
1.3 L'attività istruttoria si è chiusa all'esito dell'adunanza pubblica tenuta in data 30 ottobre 2014.

In tale sede, la Sezione si è riservata di provvedere.

Considerato

2. Nell'ambito e nei limiti del perimetro di indagine sopra disegnato, sono emerse gravi criticità nella gestione del bilancio 2012 dell'Ente, e ciò in relazione a tutte e tre le macro aree sopra individuate.

Tali criticità, qualora non superate, risultano in grado di incidere, in via strutturale, sugli equilibri di bilancio dell'Ente e sulla sua capacità di funzionamento secondo i normali strumenti di gestione finanziaria.



✓ **A. Dinamica dell'Entrata**

2.1 Sulla base delle risultanze del questionario consuntivo 2012, nonché delle informazioni e della documentazione acquisita nell'ambito dell'indagine istruttoria, sono state rilevate delle criticità in ordine a:

- i) **Accertamento delle Entrate.**
- ii) **Gestione dei residui attivi.**
- iii) **Capacità di riscossione.**

L'indagine ha preso le mosse dalle risultanze dell'operazione di riaccertamento ordinaria e straordinaria dei residui attivi e passivi effettuata dall'Ente con riferimento al conto del bilancio 2012.

Dai dati riportati nella tabella del questionario (Sezione prima- domande preliminari), in virtù di tale operazione di riaccertamento sono stati cancellati:

- per insussistenza:
 - i) residui attivi per un importo complessivo pari ad Euro 52. 589.396,10;
 - ii) residui passivi per un importo complessivo pari ad Euro 82.936.902,11.

- Per reimputazione ex art. 14 DPCM 28 dicembre 2011
 - iii) nessun residuo attivo;
 - iv) residui passivi per un importo complessivo pari ad Euro 63.182.526,60.

2.2 Tali risultanze hanno suscitato perplessità in merito alla corretta gestione della dinamica dell'entrata.

Infatti, la mole dei residui attivi cancellati, la causa della cancellazione ("insussistenza") e il loro grado di anzianità, unitamente considerati, hanno destato non pochi dubbi in ordine all'effettiva sussistenza *ab origine* dei suddetti residui, nonché – visto il loro mantenimento sino al conto del bilancio 2011- in ordine alle modalità con cui, negli esercizi precedenti il 2012, l'Ente ha – in concreto - ottemperato all'obbligo di riaccertamento dei residui in conformità al disposto di cui all'art. 228, comma 2, e 230 TUEL ed ai principi contabili, volta per volta, vigenti.

Inoltre, in considerazione della mancata cancellazione per re-imputazione di alcuno dei residui attivi conservati nel conto del bilancio 2012, sono emerse delle perplessità anche in ordine all'effettiva applicazione, in sede di riaccertamento dei residui, del nuovo principio della competenza finanziaria così come codificato ai sensi del combinato disposto del Dlgs 118/2011 (Titolo



I e relativi allegati) e DPCM 28 dicembre 2011 e relativi allegati (in particolare, Allegato 2 Principio contabile applicato al nuovo principio di competenza finanziaria).

2.3 Alla luce di quanto sopra, pertanto, è stato richiesto di specificare, con adeguata documentazione a sostegno, le motivazioni poste alla base di tale operazione di cancellazione, chiarendo – per ciascuna tipologia di residuo – la ragione giuridica ed il titolo (atto, provvedimento, contratto, ecc.) in base ai quali si era proceduto al relativo accertamento ovvero al relativo impegno, e ciò anche alla luce dei presupposti giuridici e contabili (ivi inclusi i nuovi principi contabili applicabili già in fase di sperimentazione) vigenti in materia.

All'esito di tali riscontri istruttori sono emerse le seguenti criticità:

- a) Insussistenza dell'entrata e dei connessi residui, per mancanza dei presupposti per il relativo accertamento ex art. 179 TUEL.
- b) Irregolare procedura di riaccertamento (ordinaria e straordinaria) dei residui;
- c) Perplessità in ordine all'effettiva sussistenza dei presupposti e delle ragioni per il mantenimento di parte dei residui attivi nel conto del bilancio 2012.
- d) Perplessità in ordine all'effettiva esigibilità di una parte di residui attivi conservati nel bilancio 2012.
- e) Inadeguatezza del Fondo di svalutazione crediti riportato nel consuntivo 2012;
- f) Scarsa capacità di riscossione ed inadeguatezza delle misure adottate dall'Ente per porvi rimedio.

i) **Accertamento delle Entrate**

✓ **Insussistenza dei presupposti per procedere all'accertamento dell'entrata**

2.4 Dal raffronto incrociato delle risposte fornite dall'Ente con riferimento alle ragioni del mantenimento dei residui attivi nel conto del bilancio 2012 ed alla verifica degli equilibri di parte corrente del bilancio (cfr. note istruttorie del 24 luglio 2014 e del 14 ottobre 2014 e note di risposta del 25 agosto 2014 – 18 ottobre 2014), è emerso che nel bilancio dell'Ente è stato riportata, almeno a



decorrenza dal 2009, una voce di entrata insussistente *ab origine* per mancanza dei requisiti essenziali previsti dall'art. 179 TUEL.

Nel bilancio consuntivo 2012, risulta allocato, nel Titolo III cat. 5 dell'entrata, un credito per "trasferimenti da CSL quota parte vendita beni" di importo pari ad Euro 15.616.918,75, in conto residui.

Negli esercizi precedenti il 2012 (2009-2011), tale entrata risulta accertata, in conto competenza, per importi molto elevati (2009 per Euro 5.734.000,00; 2010 per Euro 3.000.000,00 ; 2011 per Euro 6.350.000,00).

In sede istruttoria è stato chiesto di chiarire a cosa si riferisse l'operazione, avendo cura di specificare ed argomentare i presupposti giuridici e contabili in base ai quali era stato effettuato l'accertamento di tale tipologia di entrata e la conservazione dei relativi residui nel conto del bilancio 2012.

Sul punto l'Ente ha riferito che *"la sussistenza del presupposto per procedere all'accertamento (nel titolo III piuttosto che nel titolo IV dell'entrata), si ritiene possa scaturire dal credito vantato dall'ente nei confronti della commissione per l'anticipazione della liquidità necessaria al pagamento della massa passiva mediante l'indebitamento dell'ente per 65 miliardi di lire"* (cfr. nota di risposta del 28 ottobre 2014).

2.5 La Sezione non condivide tale prospettazione.

Dalle risultanze istruttorie è emerso che la CSL in realtà è un debitore inesistente e che, per come conformata l'operazione, non esistono i presupposti della ragione del credito.

L'acronimo "CSL" indica la Commissione Straordinaria di Liquidazione nominata con decreto presidenziale nel giugno del 1995 per gestire la procedura di dissesto dell'Ente .

2.6 In punta di diritto, occorre precisare che l'organo di liquidazione straordinaria nominato per gestire il risanamento di un Ente in dissesto, rileva come autonomo centro di imputazione giuridica esclusivamente nell'ambito e per i fini della procedura di liquidazione, e cioè solo ed esclusivamente in



quanto organo competente ad esercitare i poteri ed compiti conferiti a tale fine per legge.

Al di fuori di tale perimetro, temporale e finalistico, l'organo di liquidazione straordinario non gode di una propria autonoma soggettività giuridica.

La funzione di tale Organo è quella di gestire – entro un certo limite temporale – il risanamento dell'Ente.

Nella gestione della fase di dissesto, si assiste, infatti, ad una separazione della massa patrimoniale dell'Ente, esclusivamente, in termini di diversa imputazione delle competenze di gestione: all'Ente spetta la gestione ordinaria del bilancio, mentre all'Organo di liquidazione, la "*competenza relativamente a fatti ed atti di gestione verificatesi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato (..)*" (cfr. art. 252, comma 4, Tuel).

In tale fase è preciso obbligo dell'Ente provvedere, in via diretta o per il tramite dell'Organo di liquidazione straordinaria, a reperire le risorse per ripianare tale massa debitoria.

E' a tale fine, infatti, che l'Ente ha contratto un mutuo.

E' ben vero che, al termine della gestione straordinaria, eventuali somme in esubero (rispetto al fabbisogno della massa debitoria) vanno restituite nel patrimonio all'Ente; ma tale restituzione avviene in via automatica, perché tali risorse residuali (così come l'eventuale massa passiva non ripianata) confluiscono direttamente nel patrimonio dell'Ente.

2.7 Nel caso di specie, dalle risultanze istruttorie, è emerso che l'attività della Commissione straordinaria è cessata in data 1 ottobre 2003, con l'approvazione del rendiconto della gestione del dissesto finanziario (cfr. nota di risposta dell'Ente del 28 ottobre 2014).

Da tale data, pertanto, la CSL ha cessato di esistere.

Da tale data, pertanto, nel patrimonio dell'Ente sono confluite in via automatica tutte le eventuali poste passive e/o attive provenienti dalla gestione straordinaria. Ivi inclusi gli eventuali proventi derivanti dalla procedura di dismissione immobiliare attivata dall'Organo di liquidazione.



2.8 Per l'effetto, tali proventi avrebbero potuto avere due possibilità di allocazione nel bilancio dell'Ente:

- a) se alla data di chiusura della liquidazione, le vendite fossero state effettuate ed il prezzo di vendita incassato, i relativi importi avrebbero dovuto confluire direttamente nelle casse dell'Ente;
- b) se a tale data, le vendite fossero state effettuate ma non fosse stato ancora incassato il relativo prezzo, i relativi crediti avrebbero dovuto essere allocati nell'ambito del Titolo IV dell'entrata, e ciò sulla base dei principi contabili all'epoca vigenti.

Se, invece, all'epoca della chiusura della procedura di liquidazione, le vendite fossero state soltanto "bandite", l'Ente, pur subentrando alle procedure di dismissione, non avrebbe potuto allocare alcuna risorsa in entrata, per mancanza dei presupposti per l'accertamento di cui all'art. 179 Tuel.

In proposito il punto 16 del Principio Contabile n. 2 (approvato dall'Osservatorio nel 2008) precisa che *"L'accertamento avviene sulla base del principio della competenza finanziaria secondo il quale un'entrata è accertabile nell'esercizio finanziario in cui è sorto il diritto di credito e quest'ultimo sia connotato dai requisiti di certezza, liquidità ed esigibilità. Un credito è certo in presenza di un idoneo titolo giuridico in cui esso trova fondamento; è liquido se ne è determinato l'ammontare; è esigibile se maturato nell'esercizio"*.

Secondo il nuovo principio di competenza finanziaria c.d. potenziata)*"nella cessione di beni immobili l'obbligazione giuridica attiva nasce al momento del rogito (e non al momento dell'aggiudicazione definitiva della gara) ed è in tale momento che l'entrata deve essere accertata, con imputazione all'esercizio previsto nel contratto per l'esecuzione dell'obbligazione pecuniaria. L'accertamento è registrato anticipatamente nel caso in cui l'entrata sia incassata prima del rogito, salve le garanzie di legge. Nel caso in cui il contratto di compravendita preveda il pagamento differito è consentito l'accertamento delle entrate nel primo esercizio se il pagamento non è stabilito oltre i 12 mesi dell'anno successivo"* (cfr. punto 3.13. Allegato 2 DPCM 28 dicembre 2011).

2.9 Nel caso di specie, l'Ente riferisce che *" (...) al termine dei lavori della commissione, non essendo state completate le procedure di vendita, gli immobili*



disponibili sono stati riconsegnati all'ente per la vendita . Al momento le procedure di vendita, avviate per il tramite della società CIDIS Spa di Roma e successivamente gestite direttamente dal Comune, non sono state completate nonostante le gare siano state ripetute più volte, anche riducendo il valore a base d'asta" (cfr. nota di risposta del 28 ottobre 2014).

Da tutto quanto sopra, si ritiene pertanto che:

- a) la voce di credito, in conto residui, per "Trasferimenti CSL quota parte vendita beni", allocata, per l'importo di Euro 15.616.918,75, nel Titolo III dell'entrata del bilancio 2012, sia insussistente, per mancanza – *ab origine* – dei presupposti per procedere all'accertamento della relativa entrata (e precisamente: la ragione del credito e il debitore);
- a) . gli eventuali crediti derivanti dall'operazione di dismissione immobiliare straordinaria avrebbero dovuto essere allocati nel titolo IV dell'entrata, sussistendone i presupposti di legge ed osservando le regole per l'accertamento codificate dai principi contabili tempo per tempo applicabili (cfr. punto 16 Principio contabile n. 12 approvato dall'Osservatorio nel 2008 sino al 2011 e punto 3.3. Allegato 2 DPCM 28 dicembre 2011, in occasione del riaccertamento straordinario);

L'irregolare allocazione nel titolo III dell'entrata, di tale voce di credito, peraltro di notevole importo (Euro 15.616.918,75 al 2012), ha inficiato, a cascata, l'intero sistema di bilancio, in termini di:

- a) attendibilità e veridicità delle sue risultanze;
- b) effettività dei relativi equilibri;
- c) effettiva sussistenza della copertura finanziaria delle spese impegnate a fronte di tale entrata "insussistente".

Ed ha inciso anche sulla veridicità dei parametri utilizzati per il calcolo del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, anche comunitariamente imposti (tra cui, indebitamento- personale – vincoli assunzioni – limiti all'anticipazione di tesoreria ex art. 222 Tuel - patto di stabilità interno etc).

Tale rilievo, peraltro, risulta confermato dall'Organo di revisione nell'ambito della Relazione predisposta ai sensi dell'art. 246 Tuel ed inviata alla Sezione in



data 28 ottobre 2014 (cfr Relazione Organo di Revisione Economico-Finanziaria al Dissesto Finanziario, pag. 15, punto 3)

2.10 Inoltre, dalle risultanze istruttorie non è dato comprendere se i crediti come sopra indebitamente accertati nel titolo III dell'entrata, siano stati accertati – in tutto o in parte - anche a valere sul titolo IV dell'entrata, come alienazioni di beni propri, con tutte le conseguenze a questo connesse, in termini di veridicità del bilancio e di equilibri finanziari.

Sul punto la Sezione si riserva di esprimersi all'esito dell'esame della documentazione che l'Ente avrà cura di inviare in adempimento delle misure correttive successivamente indicate .

ii) Gestione dei residui attivi.

2.11 In via preliminare, si rileva che con riferimento alla gestione dei residui sono stati sforati due parametri di deficitarietà, e precisamente:

✓ lo sfioramento del parametro di deficitarietà n. 3): Ammontare dei residui attivi provenienti dalla gestione dei residui attivi e di cui al tit. I e al tit. III superiore al 65 %, ad esclusione di eventuali residui da risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio di cui all'art. 2 del D.L. n. 23 o di fondo di solidarietà di cui all'art. 1, comma 380, della L. 24 dicembre 2012 n. 228, rapportata agli accertamenti della gestione di competenza delle entrate dei medesimi tit. I e III ad esclusione degli accertamenti

✓ lo sfioramento del parametro di deficitarietà n. 4): Volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiori al 40% degli impegni della medesima spesa corrente.

Fermo quanto sopra, nell' ambito dell'attività istruttoria sono state rilevate alcune anomalie nella gestione dei residui, e ciò sin dalla fase del loro riaccertamento.

✓ **Irregolare procedura per il riaccertamento (ordinario e straordinario) dei residui**

2.12 Ai sensi dell'art. 189 Tuel costituiscono residui attivi le somme accertate e non riscosse entro il termine dell'esercizio.



Sono mantenute tra i residui dell'esercizio esclusivamente le entrate accertate per le quali esiste un titolo giuridico che costituisca l'ente locale creditore della correlativa entrata nonché le somme derivanti dalla stipulazione di contratti di apertura di credito.

Le somme iscritte tra le entrate di competenza e non accertate entro l'esercizio in quanto carenti dei presupposti previsti dalla legge e dai vigenti principi contabili, costituiscono minori accertamenti rispetto alle previsioni e, a tale titolo, concorrono a determinare i risultati finali della gestione.

Ai sensi dell'art. 228, comma 3 Tuel, 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.

La competenza ad eseguire le operazioni di riaccertamento dei residui attivi è attribuita ai soggetti preposti ai vari servizi, responsabili del procedimento con il quale è stata accertata l'entrata nell'esercizio di competenza (punto 30 Principio contabile n. 2 approvato nel 2004) ovvero ai soggetti preposti ai vari servizi, su impulso e coordinamento del responsabile del servizio economico-finanziario (punto 30 Principio contabile n. 2 approvato nel 2008).

I soggetti responsabili dell'attività di riaccertamento devono verificare la fondatezza giuridica dell'accertamento formalizzandone gli esiti in un apposito documento, e ciò in via preliminare rispetto alla deliberazione del rendiconto.

Nell'ambito di tale attività devono essere individuati i singoli crediti accertati, l'esercizio finanziario di provenienza, i tempi e le eventuali problematiche in ordine allo smaltimento dei residui attivi (punto 29 Principio contabile n. 2 approvato nel 2008).

Ai sensi dell'art. 79 del Regolamento di contabilità dell'Ente *"I responsabili dei servizi provvedono , con propria determinazione dirigenziale e per gli ambiti di propria competenza, all'operazione di riaccertamento dei residui, consistente nella revisione delle ragioni del mantenimento in tutto o in parte di tali partite nella contabilità comunale.2. Il servizio finanziario elabora i documenti, i dati e le informazioni ricevute dai responsabili dei servizi ai fini*



del riaccertamento dei residui ai sensi di legge.3. La eliminazione totale o parziale dei residui attivi riconosciuti inesigibili, insussistenti o prescritti e non correlata da pari eliminazione dei residui passivi, è valutata dalla relazione del Collegio dei Revisori dei Conti adeguatamente motivata nell'atto di approvazione del Rendiconto di Gestione dal Consiglio Comunale.”

2.13 Nell'ambito dell'istruttoria è emerso che non esistevano le determinazioni dirigenziali di riaccertamento dei residui (attivi e passivi), in quanto il riaccertamento dei residui (ordinario e straordinario) veniva adottato con delibera di giunta, e ciò in evidente violazione dei sopra riportati principi dell'ordinamento contabile e dell'art. 79 del regolamento di contabilità dell'Ente.

Sul punto le osservazioni dell'Ente, non sono risultate conferenti, così come già debitamente rilevato in sede istruttoria (cfr. nota istruttoria del 14 ottobre 2014).

In questa sede giova ricordare che la mancanza di tali determinazioni dirigenziali non rappresenta un'irregolarità meramente procedurale, ma incide sull'attendibilità e veridicità stesse delle risultanze del riaccertamento.

La *ratio* sottesa al peculiare statuto della procedura di riaccertamento, è finalizzata anche a responsabilizzare, mediante adozione e sottoscrizione di un formale atto di riaccertamento, i soggetti all'uopo preposti, rispetto alle risultanze delle verifiche operate.

Come pacificamente sostenuto dalla giurisprudenza contabile *“configura un'irregolarità contabile, la cui gravità è da valutare in termini quantitativi, il comportamento dell'ente contrario ai criteri e alle regole contabili dettate nella materia dagli artt. 189, 190, 228 e 230 del TUEL, in ordine alla verifica e all'esplicitazione delle ragioni e del titolo giuridico per il mantenimento del credito o della cancellazione dei residui attivi nonché allo stralcio dal bilancio dei crediti inesigibili e alla corrispondente iscrizione dell'importo nel conto del patrimonio tra i crediti di dubbia esigibilità. Tali comportamenti, infatti, impediscono una rappresentazione chiara e trasparente della gestione e sono in grado di incidere, soprattutto se ripetuti negli anni, sugli equilibri di bilancio.”*



(cfr. *ex plurimis*, Corte dei conti, Sezione regionale di controllo Toscana, delibera n. 4/2011)

✓ **Perplessità in ordine all'effettiva sussistenza dei presupposti e delle ragioni per il mantenimento di parte dei residui attivi nel conto del bilancio 2012.**

2.14 La cancellazione per insussistenza dei residui attivi (pari ad Euro 52.589.396,10) ha costituito la base per un approfondimento istruttorio in ordine all'effettiva sussistenza dei presupposti per procedere all'accertamento del credito ed alla sua conseguente conservazione tra i residui attivi riportati nel conto del bilancio 2012 (per complessivi Euro 171.399.111,52) (cfr. nota istruttoria del 14 ottobre 2014 e nota di risposta del 28 ottobre 2014).

Ci si riferisce in particolare alle seguenti voci:

- a) **Trasferimenti correnti dallo Stato**
- b) **Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione**
- c) **Proventi dei beni dell'ente**

Tali residui condividono lo stesso tipo di criticità, e cioè un'insussistenza *ab origine* dovuta ad un accertamento non conforme ai principi dell'Ordinamento contabile.

L'accertamento di un'entrata presuppone un'idonea documentazione attraverso la quale il responsabile dei servizi verifica, evidenzia ed attesta, tra l'altro, l'ammontare del credito scaduto o che viene a scadere nell'anno o successivamente.

In mancanza, non può farsi luogo ad alcun accertamento.

In particolare, non è corretto e non rispetta il principio della veridicità, l'accertamento di somme ove non si siano perfezionate le condizioni per portare i crediti a conoscenza dei terzi nei modi che si rendono necessari per avere titolo alla loro riscossione. (cfr. Principio contabile n. 2, punto 15, approvato dall'Osservatorio 2002-2006).

Un'entrata da trasferimenti è accertabile sulla base di norma di legge o di atto amministrativo emanato dagli enti del settore pubblico, sulla base di specifica comunicazione da parte dei medesimi enti (cfr. punto 21, Principio Contabile



n.2, approvato dall'Osservatorio a marzo 2004) ovvero "sulla base di idonea documentazione probatoria" (cfr. punto 18, del Principio Contabile n. 2, approvato dall'Osservatorio a marzo 2008).

Il principio di prudenza applicato alla procedura di accertamento delle entrate, infatti, deve garantire di poter disporre di risorse certe, definite ed esigibili (punto 15 Principio contabile n. 2 approvato dall'Osservatorio 2008)

Un credito è certo in presenza di un idoneo titolo giuridico in cui esso trova fondamento; è liquido se ne è determinato l'ammontare; è esigibile se maturato nell'esercizio.

Nel caso in esame, la cancellazione per insussistenza di residui attivi per Euro 52.589.396,10, conferma che tali entrate non erano state accertate – *ab origine* – in conformità alle prescrizioni di legge.

2.15 La questione risulta rilevante per due ordini di ragioni.

La prima, perché tali residui sono stati cancellati solo nel 2012, in occasione dell'operazione di riaccertamento ordinario e straordinario imposta dal legislatore della sperimentazione contabile, con l'effetto di aver alterato sino a tale data tutte le risultanze e, quindi, gli equilibri di bilancio dell'Ente.

La seconda, perché sono state rilevate delle perplessità – in ordine ai medesimi profili – anche con riferimento ai residui attivi conservati nel bilancio 2012, in relazione ai quali pertanto si potrebbe profilare la stessa patologia di insussistenza *ab origine*.

2.16 Ci si riferisce in particolare alle seguenti tipologie di residuo:

- **Trasferimenti correnti a rendicontazione della regione (Ente sperimentatore).**

Al riguardo l'Ente riferisce di aver "accertato somme corrispondenti alle spese effettivamente realizzate e impegnate nell'anno di riferimento" e di aver "mantenuto tra i residui attivi la sola differenza tra l'impegnato e quanto riscosso".

- **Trasferimenti correnti della regione.**



In proposito l'Ente riferisce di aver conservato tra i residui attivi euro 9.148.464,55 di cui euro 1.871.648,99 in conto residui ed Euro 7.276.815,56 in conto competenza, e ciò sulla base di atti di deliberazione di giunta regionale, della legge regionale n. 16/2012, del DPCM 2/2012 decretante lo stato di emergenza neve.

- Contributi e trasferimenti da altri enti del settore pubblico.

L'ente dichiara che *"i residui attivi mantenuti ammontano ad Euro 403.998,88, interamente provenienti da residui"*.

2.17 Dalle informazioni raccolte in sede istruttoria non è dato comprendere se l'accertamento di tali tipologie di entrate (trasferimenti correnti – trasferimenti a rendicontazione – contributi/trasferimenti da altri enti del settore pubblico) sia avvenuto in conformità ai presupposti di legge ed ai principi contabili, tempo per tempo, vigenti in materia.

Inoltre, non è dato comprendere se nel riaccertamento straordinario dei relativi residui siano state rispettate le prescrizioni contenute nei nuovi principi contabili (cfr. Allegato 1 e 2 DPCM 28 dicembre 2011).

Ai sensi del principio contabile della competenza finanziaria codificato dall'Allegato n. 1 al DPCM 28 dicembre 2011, l'accertamento costituisce la fase dell'entrata con la quale si perfeziona un diritto di credito relativo ad una riscossione da realizzare e si imputa contabilmente all'esercizio finanziario nel quale il diritto di credito viene a scadenza.

L'accertamento presuppone idonea documentazione, attraverso la quale sono verificati e attestati dal soggetto cui è affidata la gestione della relativa entrata, i seguenti requisiti:

- (a) la ragione del credito che da luogo a obbligazione attiva;
- (b) il titolo giuridico che supporta il credito;
- (c) l'individuazione del soggetto debitore;
- (d) l'ammontare del credito;



(e) la relativa scadenza.

Non possono essere riferite ad un determinato esercizio finanziario le entrate per le quali non sia venuto a scadere nello stesso esercizio finanziario il diritto di credito. E' esclusa categoricamente la possibilità di accertamento attuale di entrate future in quanto ciò darebbe luogo ad un'anticipazione di impieghi (ed ai relativi oneri) in attesa dell'effettivo maturare della scadenza del titolo giuridico dell'entrata futura, con la conseguenza di alterare gli equilibri finanziari dell'esercizio finanziario.

Le obbligazioni giuridiche perfezionate sono registrate nelle scritture contabili al momento della nascita dell'obbligazione, imputandole all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza.

2.1 La scadenza dell'obbligazione è il momento in cui l'obbligazione diventa esigibile. La consolidata giurisprudenza della Corte di Cassazione definisce come esigibile un credito per il quale non vi siano ostacoli alla sua riscossione ed è consentito, quindi, pretendere l'adempimento. Non si dubita, quindi, della coincidenza tra esigibilità e possibilità di esercitare il diritto di credito (cfr. punto 2, Allegato 2 DPCM 28 dicembre 2011).

L'accertamento presuppone idonea documentazione e si perfeziona mediante l'atto gestionale con il quale vengono verificati ed attestati i requisiti anzidetti e con il quale si dà atto specificamente della scadenza del credito in relazione a ciascun esercizio finanziario contemplato dal bilancio pluriennale (cfr. punto 3.1 Allegato n. 2 DPCM).

Nel caso di entrate derivanti da trasferimenti e contributi da altre amministrazioni pubbliche, la scadenza del credito coincide con l'esercizio finanziario in cui è adottato l'atto amministrativo di impegno relativo al contributo o al finanziamento, in conformità alle modalità indicate al punto 5.2 lettera c) (dell'Allegato 2 al DPCM), con particolare riferimento alle modalità temporali ed alle scadenze in cui il trasferimento è erogato.

Nel corso della sperimentazione tale principio è applicato solo con riferimento ai trasferimenti e ai contributi tra amministrazioni pubbliche che adottano il medesimo principio della competenza finanziaria. In ogni caso i trasferimenti sono accertati sulla base di un formale piano di riparto tra gli enti del comparto;



a) per quanto riguarda, in particolare, i "Contributi a rendicontazione", costituiti dai trasferimenti erogati annualmente a favore di un'amministrazione sulla base della rendicontazione delle spese sostenute, e di una precedente formale deliberazione/determinazione dell'ente erogante di voler finanziare la spesa" a rendicontazione", l'accertamento è imputato secondo le seguenti modalità, definite distintamente per i trasferimenti erogati tra amministrazioni pubbliche che adottano il principio della competenza finanziaria potenziato e per i trasferimenti erogati da soggetti che non adottano tale principio:

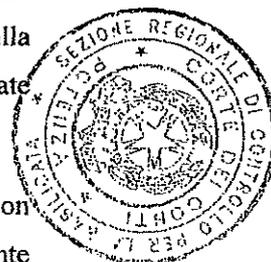
➤ in caso di trasferimenti a rendicontazione erogati da un'amministrazione che adotta il principio della competenza finanziaria potenziato, l'amministrazione beneficiaria del contributo accerta l'entrata con imputazione ai medesimi esercizi in cui l'amministrazione erogante ha registrato i corrispondenti impegni. La delibera con cui un ente decide di erogare contributi "a rendicontazione" a favore di altri enti, per la realizzazione di determinate spese, costituisce un'obbligazione giuridicamente perfezionata, anche se condizionata alla realizzazione della spesa, a seguito della quale:

- l'ente erogante è tenuto ad impegnare l'intera spesa prevista nella delibera, con imputazione agli esercizi in cui è prevista la realizzazione delle spese da parte dell'ente beneficiario (crono programma). L'individuazione degli esercizi cui imputare la spesa per trasferimenti è effettuata sulla base dei programmi presentati dagli enti finanziati per ottenere il contributo;

- l'ente beneficiario ha titolo di accertare le entrate, con imputazione ai medesimi esercizi cui sono stati registrati gli impegni

Nel corso della gestione, l'attuazione della spesa potrebbe avere un andamento differente rispetto a quello previsto. Di tali eventuali differenze l'Ente beneficiario provvede a dare tempestiva comunicazione all'Ente erogante in occasione delle rendicontazioni, aggiornando il programma o cronoprogramma della spesa. A seguito di tale aggiornamento, entrambi gli enti provvedono alle necessarie variazioni degli stanziamenti del bilancio annuale e pluriennale e alla re-imputazione degli accertamenti e degli impegni agli esercizi in cui le entrate e le spese sono esigibili.

➤ Nel caso di trasferimenti erogati "a rendicontazione" da soggetti che non adottano il medesimo principio della competenza finanziaria potenziata, l'ente



[Handwritten signature]

beneficiario accerta l'entrata a seguito della formale deliberazione, da parte dell'ente erogante, di erogazione del contributo a proprio favore per la realizzazione di una determinata spesa . L'entrata è imputata agli esercizi in cui l'ente beneficiario stesso prevede di impegnare la spesa cui il trasferimento è destinato (sulla base del crono programma), in quanto il diritto di riscuotere il contributo (esigibilità) sorge a seguito della realizzazione della spesa, con riferimento alla quale la rendicontazione è resa.

Per quanto riguarda in particolare i contributi del Ministero della giustizia per gli uffici giudiziari, l'accertamento è effettuato sulla base della formale comunicazione di riconoscimento del credito, da parte del Ministero della Giustizia a seguito dell'esame della rendicontazione presentata, o in assenza, sulla base dell'effettivo incasso.

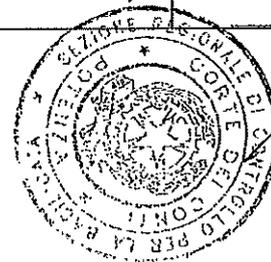
(cfr. Allegato 2 al DPCM, punto 3.4, lett.b) e c))

2.18 La percentuale di riscossione di tali residui, sia in conto competenza che in conto residui, alla data del 31 dicembre 2012 risulta molto esigua, in alcuni casi pari a zero.

- Trasferimenti correnti

(tabella riportata nella nota di risposta dell'Ente del 28 ottobre 2014)

Risorse di competenza	Accertamenti	Riscossioni	% riscossione competenza
Contributo dello stato alle spese per gli uffici giudiziari	2.550.000,00	0,00	0,00%
Trasferimenti correnti dalla regione nel campo dell'assistenza scolastica	100.000,00	0,00	0,00%
Trasferimenti correnti dello stato per interventi inerenti l'ambiente	59.040,00	0,00	0,00%
Regione - l.r. 28/2001 progetto "lavorare per inserirsi" per disabili	38.983,28	0,00	0,00%
Regione - liquidazione contributo neve	1.131.000,00	0,00	0,00%
Trasferimenti correnti dalla regione nel campo delle scuole		0,00	0,00%



materne	167.001,59		
Regione - interventi di promozione	61.642,92	0,00	0,00%
Regione - contributo per interventi di valorizzazione urbana	70.000,00	0,00	0,00%
Regione - programma triennale per lo sviluppo dello sport 2008-2010 - misure di finanziamento buoni sport	20.200,00	0,00	0,00%
Trasferimenti per funzioni delegate dalla regione in materia di assistenza scolastica	267.103,00	0,00	0,00%
Trasferimenti per funzioni delegate dalla regione per l'assistenza e servizi alla persona	256.448,96	0,00	0,00%
Trasferimenti per funzioni delegate dalla regione per servizi all'infanzia e minori	201.262,30	0,00	0,00%
Trasferimenti correnti ue per interventi inerenti l'ambiente	334.559,00	0,00	0,00%

Risorse a residui	accertamenti	riscossioni	% riscossione residui
Contributo per spese funzionamento e gestione ufficio ter-remoto legge 32/92 - cap. U. 1575	28.882,96	0,00	0,00%
Assegnazione fondi dalla regione per gestione trasporto pubblico	178.014,23	0,00	0,00%
Regione - aqp interventi di promozione	61.642,92	0,00	0,00%
Regione - contributo per interventi di valorizzazione urbana	70.000,00	0,00	0,00%
Regione - l.r. N. 4 del 14/02/2007 - audiolesi e videolesi	6.900,00	0,00	0,00%
Regione - opere miglioramento qualita' della vita	180.000,00	0,00	0,00%
Regione - progetto di riqualificazione del verde urbano, periurbano e siti di interesse naturalistico inclusi nei territori comunali	4.764,58	0,00	0,00%
Regione - protezione civile - interventi bosco piccolo	16.745,00	0,00	0,00%



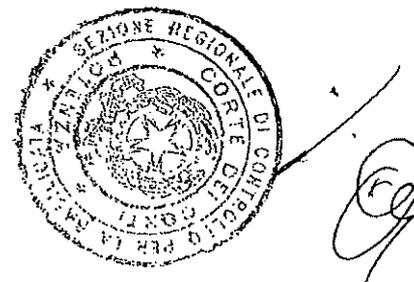
Regione - sostegno domiciliare infanzia	28.657,64	0,00	0,00%
Trasferimenti correnti dalla regione per interventi diversi nel settore sportivo e ricreativo	20.200,00	0,00	0,00%
Trasferimenti correnti dalla regione per iniziative nel settore culturale	58.174,76	0,00	0,00%
Trasferimenti correnti dalla regione per interventi nel campo della protezione civile	45.000,00	0,00	0,00%
Cipe - fondi fas (fondo aree sottoutilizzate)	227.850,00	0,00	0,00%
Contributo regionale l. 162/98 (handicap grave)	4.500,00	0,00	0,00%
Regione - contributo per la protezione civile	120.000,00	0,00	0,00%
Regione - progetto europeo "emergency stress"	8.500,00	0,00	0,00%
Trasferimenti per funzioni delegate dalla regione per servizi all'infanzia e minori	142.595,61	0,00	0,00%
Contributo provincia sistemazione polo scolastico	20.000,00	0,00	0,00%

- **Contributi/trasferimenti da altri enti del settore pubblico**

(tabella riportata nella nota di risposta dell'Ente del 28 ottobre 2014)

risorse a residui	accertamenti	riscossioni	% sui residui
contributo da i.r.s.u.b. - fitto locali casa dello studente	95.846,36	0,00	0,00%
rimborso spese per stazione meteorologica da aeronautica	53.428,38	0,00	0,00%
trasferimenti da altri enti nel settore sportivo e ricreativo	10.000,00	0,00	0,00%
trasferimenti da altri enti per iniziative nel settore culturale	11.443,44	0,00	0,00%

- **Contributo ex legge 16/2012**



Dalle informazioni riportate dall'Ente risulta che il contributo concesso dalla Regione, con legge regionale 16/2012, sia stato interamente riscosso nel 2012, per l'importo di Euro 5.880.000,00.

Alla luce di quanto sopra, la conservazione di tale importo, tra i residui attivi, nel conto del bilancio 2012, rappresenta una grave irregolarità.

Come noto, i residui attivi costituiscono entrate accertate e non riscosse nell'esercizio di riferimento. Una volta che l'entrata è riscossa deve essere espunta dal conto dei residui, e ciò in virtù del principio di correttezza e veridicità del bilancio. In caso contrario si andrebbe ad alterare, nel senso di sovrastimare, il volume complessivo dei crediti dell'Ente, con tutte le conseguenze a questo connesse, anche in termini di complessiva attendibilità del bilancio e dei suoi equilibri.

- Contributo per emergenza neve ex DPCM 8/02/2012

Con riguardo all'entrata accertata dall'Ente per l'importo di Euro 1.131.000,00 come spesa sostenuta per emergenza neve, giusto DPCM 8/02/2012, non si comprende se tale accertamento sia intervenuto sulla base di una preliminare comunicazione da parte dell'Ente erogatore circa l'effettivo importo oggetto di erogazione ovvero esclusivamente sulla base delle spese sostenute e rendicontate.

L'Ente si limita ad allegare una copia della comunicazione effettuata da Acta spa in merito ai costi sostenuti per fronteggiare l'emergenza neve, nonché una copia del DPCM in argomento. Nessuna traccia circa l'atto di impegno da parte dell'ente erogatore.

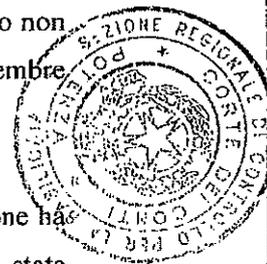
Tale contributo risulta accertato nel 2012 per € 1.131.000,00 al capitolo 2264, con una percentuale di riscossione, anche nel 2013, pari a zero.

✓ **Irregolare procedura di riaccertamento straordinaria dei residui attivi: contributi per permessi di costruire.**

2.19 L'Ente e l'Organo di revisione hanno dichiarato che non sono stati cancellati residui attivi per re-imputazione ex art. 14 DPCM 28 dicembre 2011, in quanto non sussisteva la fattispecie (cfr. note di risposte del 25 agosto 2014 e del 16 settembre 2014).

Sul punto è emersa una criticità.

Nella relazione illustrativa allo schema di rendiconto 2012, l'Organo di revisione ha dichiarato che "le modalità di versamento del contributo di costruzione sono state



definite, da ultimo, con delibera di Consiglio comunale n. 119 del 26 maggio 2011. Ai sensi dell'art. 4 del regolamento (Determinazione del contributo di costruzione-modalità di applicazione) *“Qualora l'importo della quota del contributo di costruzione, derivante dalla somma dei due contributi superi il valore di Euro 3.000,00, l'interessato può chiedere che lo stesso venga corrisposto in quattro rate uguali; la prima rata da versare al momento del rilascio del permesso di costruire o di presentazione della SCIA, la seconda entro sei mesi dal rilascio o presentazione, la terza entro dodici mesi dal rilascio o presentazione, la quarta entro sessanta giorni dalla comunicazione di fine lavori, e comunque non oltre ventiquattro mesi dal rilascio o presentazione del titolo”*.

L'Ente appositamente interpellato sul punto, ha confermato che *“per alcune concessioni la dilazione supera l'anno di concessione”* (cfr. nota di risposta del 28 ottobre 2014).

In proposito si osserva che il principio contabile applicato alla contabilità finanziaria al punto 3.10 prevede che «L'obbligazione per i permessi di costruire è articolata in due quote. La prima è immediatamente esigibile, ed è collegata al rilascio del permesso, salva la possibilità di rateizzazione (eventualmente garantita da fidejussione), la seconda è esigibile nel corso dell'opera e, in ogni caso, entro 60 giorni dalla conclusione dell'opera. Pertanto, la prima quota è accertata nell'esercizio in cui avviene il rilascio del permesso, la seconda è accertata imputandola nell'esercizio in cui, in considerazione dei regolamenti dell'ente, si prevede sia riscossa. In caso di incertezza, l'entrata riguardante la seconda quota è accertata nell'esercizio in cui scade il permesso di costruire».

Alla luce di quanto sopra, emerge evidente che gli importi relativi alle rate del permesso di costruire non scadute al 31 dicembre 2012 avrebbero dovuto essere cancellate dai residui attivi e re-imputate agli esercizi in cui risultavano esigibili.

Si rileva, inoltre, che l'Organo di revisione ha attestato il rispetto della procedura di cui al comma 5 dell'art. 183 TUEL esclusivamente con riferimento all'impegno delle spese finanziate in parte capitale con i proventi ex contributi per permessi di costruire, e non con riferimento alle spese di parte corrente.

- ✓ **Residui di dubbia o difficile esazione ed inadeguatezza del fondo svalutazione rischi costituito**



2.20 Nell'ambito dell'indagine istruttoria è stata rilevata la sussistenza al 31.12.2012 di valori elevati di residui attivi costituiti in anni precedenti il 2008, ancora da riscuotere, relativi ai titoli I (7.934.304,06 euro), III (6.237.315,97 euro), IV (28.878.984,09), V (1.959.652,00), VI (1.043.720,99 euro).

Sul punto l'Ente ha sostenuto che il relativo mantenimento è giustificato dall'emissione dei ruoli e delle liste di carico.

Stessa argomentazione è stata utilizzata con riferimento a tutta la restante parte di residui attivi conservati nel conto del bilancio 2012, iscritti nel Titolo III dell'entrata (come "proventi per servizi" e "proventi diversi") e la cui percentuale di riscossione al 31 dicembre 2012 ha fatto emergere non poche perplessità in ordine all'effettiva esigibilità degli stessi.

(tabella riportata nella nota di risposta dell'Ente del 28 ottobre 2014)

risorse di competenza	accertamenti	riscossioni	% riscossione competenza
canone societa' ati parcheggi	41.316,00	0,00	0,00%
oneri sociali per agevolazioni per servizio trasporto scolastico	42.000,00	0,00	0,00%
oneri sociali per agevolazioni su rette frequenza scuole materne	769.773,60	0,00	0,00%
proventi per servizi cicimateriali	1.000,00	0,00	0,00%

risorse a residui	accertamenti	riscossioni	% riscossione residui
arretrati canoni societa' ati parcheggi	272.172,00	0,00	0,00%
canone societa' ati parcheggi	289.212,00	0,00	0,00%
diritti di segreteria	7.309,21	780,25	10,67%
diritti per il rilascio delle carte di identità	4.619,74	2084,60	45,12%

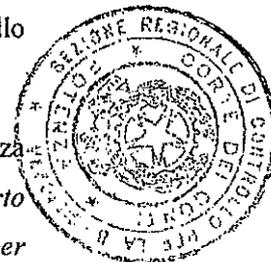


piscina comunale - proventi da sistema controllo ingressi	701,51	0,00	0,00%
proventi contravvenzioni arretrate	2.865.250,20	134548,98	4,70%
proventi derivanti dalla sanatoria irregolarita concessioni cimiteriali	59.283,43	0,00	0,00%
proventi vari dell'acquedotto comunale	1.977.798,26	56.198,27	2,84%
rette di frequenza asili nido sezioni primavera	15.732,65	3.037,84	19,31%
rette di frequenza scuola materna - ruoli arretrati	78.207,58	5.555,68	7,10%
sanzioni legge n.662/1996 e legge n.47/1985	150.591,44	2.506,61	1,66%
violazioni di regolamenti comunali,ordinanze sindacali,etc.	4.964,84	1.973,24	39,74%

2.21. Sul grado di esigibilità di tali crediti l'Ente non è stato in grado di fornire una risposta esaustiva, limitandosi ad allegare per un verso una dichiarazione della U.D. fiscalità locale del 14 gennaio 2013 nella quale viene riferita la materiale impossibilità di indicare la presumibile data di riscossione dei residui attivi Titolo I e III ante 2007 e la mancata disponibilità dei dati relativi ai ruoli per violazione al codice della strada in quanto gestiti sino ad allora dalla U.D Polizia Municipale (cfr. comunicazione dell'UD fiscalità locale 14 gennaio 2013); per altro verso, dichiarando che i ruoli e le liste emesse con riferimento ai proventi da servizi pubblici e da proventi diversi sono in carico al concessionario della riscossione Equitalia "ma sebbene richiesti telematicamente non sono stati resi disponibili dalla piattaforma Equitalia".

Sul punto si è espresso l'Organo di revisione, nella relazione illustrativa allo schema di rendiconto 2012.

Alla luce delle verifiche effettuate, l'Organo di revisione, ha rilevato l'urgenza di "quantificare ed accantonare nel fondo svalutazione crediti l'importo necessario a garantire l'ente da eventuali future eliminazioni di residui per intervenuta inesigibilità."



A tale fine ha proposto di adeguare tale fondo - riportato nel bilancio di previsione per Euro 2.115.200,00- con "(..) almeno il 25% dei residui ante 2007 rimasti al 31/12/2012", osservando che "L'importo dei residui ante 2007 a seguito del riaccertamento è risultato pari a 11.858.558,15, applicando il 25% l'accantonamento del fondo svalutazione crediti sarà di 2.964.639,53, che al netto di quanto già accantonato di € 2.115.200,00 dovrebbe essere rimpinguato di € 849.439,53. Il Collegio suggerisce di destinare parte dell'avanzo di gestione disponibile dell'esercizio 2012 per accantonare al fondo svalutazione crediti almeno €2.964 639,53".

L'Ente non si è adeguato a tale rilievo ed il fondo svalutazione rischi riportato nel bilancio consuntivo 2012 è rimasto invariato, per l'importo di Euro 2.115.200,00.

2.22 A seguito di specifica richiesta istruttoria, l'Ente si è limitato a precisare che l'importo del fondo svalutazione crediti "è stato determinato ai sensi dell'art. 6, comma 17, del DL 95/2012, i cui parametri di calcolo sono stati allegati alla risposta del 15/09/2014". (cfr. nota di risposta del 28 ottobre 2014).

Nell'ambito della nota di risposta del 15/09/2014 veniva riportato semplicemente il prospetto di calcolo utilizzato per la costituzione del fondo di svalutazione rischi nel bilancio di previsione.

Questo conferma che l'Ente non ha ritenuto di adeguare il Fondo svalutazione rischi alle rilevazioni dell'Organo di revisione.

Ai sensi dell'art.6, comma 17, del DL 95/2012 (convertito in legge 135/2012) "(..) gli enti locali iscrivono nel bilancio di previsione un fondo svalutazione crediti non inferiore al 25 per cento dei residui attivi, di cui ai titoli primo e terzo dell'entrata, aventi anzianità superiore a 5 anni. Previo parere motivato dell'organo di revisione, possono essere esclusi dalla base di calcolo i residui attivi per i quali i responsabili dei servizi competenti abbiano analiticamente certificato la perdurante sussistenza delle ragioni del credito e l'elevato tasso di riscuotibilità".

Nel caso in esame non sembra sussistere alcuno dei presupposti per derogare a tale specifica prescrizione di legge, con la conseguenza che il fondo svalutazione rischi non risulta conforme alla prescrizioni di legge.

Tale mancato adeguamento del fondo di svalutazione rischi, oltre a violare una specifica previsione normativa ed principi contabili in tema di prudente rilevazione delle componenti positive del bilancio, rappresenta una grave



criticità, in termini di sana gestione finanziaria, incidendo sulla veridicità delle risultanze di bilancio (Risultato di Amministrazione *in primis*) e sull'effettività dei suoi equilibri.

➤ **C. Capacità di riscossione delle Entrate**

2.23 Nell'ambito dell'indagine istruttoria è emersa una grave criticità nella capacità di riscossione delle entrate.

(Percentuale di riscossione al 31/12/12, distinta per tipologia di entrata)

Titolo 1 - Tributarie	Titolo 2 - Contributi e trasferimenti	Titolo 3 - Extratributarie	Titolo 4 - In conto capitale	Titolo 5 - Accensione di prestiti	Titolo 6 - Servizi per conto di terzi
30,57%	42,96%	14,01%	12,60%	29,41%	17,80%

(percentuale complessiva di riscossione al 31/12/12 e distinta tra residui parte corrente e parte capitale)

Totale Residui Attivi di parte corrente (Tit. I-II-III)	Totale Residui Attivi di parte capitale (Tit. IV-V)	Totale Residui Attivi
24,86%	15,63%	19,99%

Dalle risultanze istruttorie è emerso che tale patologia è da ascrivere non soltanto a circostanze di natura congiunturale esterne all'Ente, ma all'inerzia nell'attivazione di tutti i provvedimenti e le procedure all'uopo necessarie.

La circostanza che l'Ente non sia in grado di conoscere il grado di esigibilità delle proprie entrate ovvero di sollecitare, avendone anche gli adeguati strumenti contrattuali, risposte certe e pronte dai concessionari della riscossione, circa la percentuale di esigibilità di proprie entrate, non rappresenta un comportamento di sana gestione finanziaria, e ciò anche in considerazione della situazione di così grave tensione di liquidità in cui versa l'Ente.

In sede istruttoria è stata già rilevata l'inadeguatezza delle misure assunte dall'Ente sia per ridurre la mole di residui che per accelerare i tempi di riscossione delle proprie entrate, anche quelle di "facile" esazione, come i contributi da permesso di costruire.



In proposito risulta del tutto inadeguato limitarsi ad inviare "solleciti di pagamento" (cfr. Referto sui controlli interni, primo e secondo semestre 2013, par. I.11.a) ovvero restare inerti di fronte al mancato pagamento volontario di importi assegnati in virtù di sentenze favorevoli ovvero di altri provvedimenti di natura autoritativa.

Questa criticità ha notevoli ripercussioni sulla tenuta degli equilibri di bilancio e sulla capacità dell'ente di funzionare con propri mezzi.

In sede istruttoria, è stato chiesto di specificare se siano giunti a definizione i procedimenti transattivi, le procedure di recupero e le procedure di liquidazione indicati dall'Ente come motivazione della mancata riscossione delle entrate.

Dalle risposte fornite dall'Ente, risulta che tali procedure sono tutt'ora in corso, nonostante il tempo ulteriormente trascorso.

La differenza rilevata tra accertamenti e riscossioni evidenzia una grave difficoltà dell'Ente nell'incassare le entrate di pertinenza. Questo ha comportato la formazione di una massa elevata di residui attivi che rischia di incidere negativamente sulla gestione e solidità finanziaria dell'Ente, laddove risultasse impossibile la riscossione del credito.

► B. DINAMICA DELLA SPESA

3. Le patologie riscontrate nella verifica della dinamica dell'entrata hanno evidenti ripercussioni sulla dinamica della spesa, e ciò in termini di:

- a) effettiva sussistenza della copertura finanziaria delle spese impegnate;
- b) effettiva capacità di spesa dell'Ente.

✓ Effettiva sussistenza della copertura finanziaria delle spese impegnate

Ai sensi dell'art. 191 Tuel "Gli enti locali possono effettuare spese solo se sussiste l'impegno contabile registrato sul competente intervento o capitolo del bilancio di previsione e l'attestazione della copertura finanziaria di cui all'art. 153, comma 5 (..)".

Ai sensi dell'art. 153, comma 5 Tuel "il responsabile del servizio finanziario effettua le attestazioni di copertura di spesa in relazione alle disponibilità effettive esistenti negli stanziamenti di spesa e, quando, occorre, in relazione allo stato di realizzazione degli accertamenti in entrata vincolata secondo quanto previsto dal regolamento di contabilità".

La copertura finanziaria degli impegni di spesa è un principio finanziario immanente all'ordinamento e costituzionalmente garantito ai sensi dell' art. 81,



Cost., quale disposizione di diretta applicazione nel sistema (cfr. Corte Cost. sentenza n. 26 del 2013);

L'accertamento, in conto competenza o in conto residui, di entrate in realtà insussistenti ovvero sovrastimate ovvero comunque di improbabile esazione ha inevitabili ripercussioni sulla effettiva sussistenza della copertura finanziaria degli impegni di spesa assunti dall'Ente.

L'insussistenza a monte della copertura finanziaria incide inevitabilmente sulla capacità di spesa dell'Ente, per mancanza *ab origine* di disponibilità effettive negli stanziamenti di spesa.

Per sopperire a tale patologia del sistema, l'Ente è costretto, in via strutturale, a ricorrere alle anticipazioni di tesoreria (ovvero all'utilizzo di risorse vincolate ad altre destinazioni), con tutti i conseguenti aggravii a questo connessi, in termini di maggiorazione degli oneri finanziari ovvero di blocco o notevole ritardo nei pagamenti dei fornitori.

Tale anomalia si ripercuote a cascata sull'effettiva capacità di spesa dell'Ente e, quindi, sulla possibilità a monte di rispettare la normativa sulla tempestività dei pagamenti di cui al Dlgs 231/2002. Il punto sarà approfondito nel prosieguo.

✓ **Effettiva capacità di spesa dell'Ente**

Dall'analisi della consistenza complessiva dei residui attivi e passivi di parte corrente alla data del 31 dicembre 2012, emerge una differenza positiva pari ad Euro 30.081.641,87.

Tale differenziale positivo, in realtà, denota una grave criticità, e cioè l'incapacità, da parte dell'ente, di realizzare le entrate proprie (incasso) a fronte di una più veloce realizzazione della spesa (pagamenti).

E' proprio questo non armonico andamento dei flussi di entrata e di spesa, sia in termini di competenza sia in conto residui, il presupposto che ha portato l'ente ad una grave crisi di liquidità.

Il fatto che i residui attivi di parte corrente risultino superiori ai corrispondenti residui passivi, sta a significare che l'Ente ha già sostenuto, per il corrispondente importo, spese di parte corrente.

I mezzi utilizzati, però, non sono state le entrate a tale fine destinate, in quanto non ancora incassate (ecco perché l'esubero dei residui attivi).



L'Ente ha dovuto fare ricorso, in termini di cassa, a tutte le altre risorse disponibili indipendentemente dalla loro originaria destinazione (i.e. spese di investimento, somme vincolate per partite di giro, spese ecc), nonché all'anticipazione di tesoreria come strumento strutturale di pagamento ed in finale anche all'anticipazione di liquidità di cui al Dlgs 35/2013.

Alla luce delle risultanze istruttorie, acquisite anche alla luce dei Referti sui controlli interni (primo e secondo semestre 2013) predisposti dall'Ente, è emerso che tale patologia della dinamica della spesa è da ascrivere anche a:

- a) Una inadeguata programmazione dei pagamenti.
- b) Una inadeguata razionalizzazione della spesa corrente.

iii) Inadeguata programmazione dei pagamenti ex art. 9 D.L. 78/2009 (conv. Legge 102/2009)

Ai sensi dell'art. 9 del DL 78/2009, viene sancito l'obbligo delle amministrazioni di adottare opportune misure organizzative volte ad evitare la formazione di nuove situazioni debitorie (da un lato) ed il tempestivo pagamento dei debiti maturati (dall'altro), e ciò in attuazione della direttiva europea sulla tempestività dei pagamenti 35/2000/CE, recepita nel nostro ordinamento dal Dlgs 231/2002 e successive modifiche ed integrazioni.

Nello specifico, è previsto in capo al funzionario che adotta provvedimenti di impegno di spesa, l'obbligo di accertare in via preventiva la compatibilità tra programma dei pagamenti con i relativi stanziamenti di bilancio e le regole di finanza pubblica (tra cui patto di stabilità interno).

Solo per ragioni effettivamente "sopravvenute", l'amministrazione può adottare altre iniziative (di natura contabile o contrattuale) per evitare la formazione di debiti pregressi.

L'accertamento della compatibilità del programma dei pagamenti con le disponibilità finanziarie ed il rispetto delle regole di finanza pubblica deve essere effettuato, non al momento dell'emissione dei mandati di pagamento, quanto al momento dell'assunzione dell'impegno o, preferibilmente, già nella fase della prenotazione dell'impegno.

La programmazione dei pagamenti è pertanto funzionale ad impedire che siano assunti atti di impegno in assenza di effettive disponibilità (perché le risorse stanziare sono in realtà insussistenti) ovvero riferibili ad obbligazioni che potranno essere adempite soltanto con pagamenti determinanti lo sfioramento



del patto di stabilità ovvero i vincoli all'indebitamento di cui all'art. 119, comma 6 TUEL.

La mancanza di tale verifica, in chiave sostanziale e non meramente formale, è fonte di responsabilità disciplinare e amministrativa.

E' proprio nella fase della programmazione che si creano i presupposti per la realizzazione dell'equilibrio del bilancio.

I rimedi assunti *ex post* dall'Ente, per sopperire alla disarmonia tra flussi in entrate ed in uscita, costituiscono una patologia della dinamica della spesa che deve essere limitata alle sole "cause sopravvenute".

Dalla disamina della relazione predisposta dall'Ente in merito alle misure adottate per garantire la tempestività dei pagamenti, è emersa una criticità di base: la verifica non viene effettuata, a monte, in sede di assunzione dell'impegno di spesa, ma a valle, in fase di emissione del mandato di pagamento.

La conseguenza è che:

- a) Il pagamento delle spese di parte corrente è subordinato alla disponibilità di cassa (cfr. punto D) della Relazione);
- b) Il pagamento delle spese di parte capitale è condizionato dall'erogazione dei trasferimenti e dal rispetto del patto di stabilità (cfr. conclusioni della Relazione);
- c) La "presumibile" tempistica dei pagamenti è valutata in base alle disponibilità di cassa del momento (cfr punto E) Relazione).

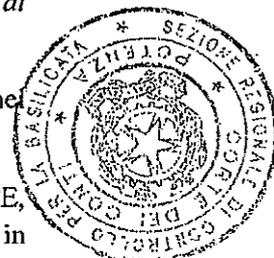
E' evidente che, in realtà, non risulta assunta alcuna misura per adeguarsi ai precetti normativi.

Viene semplicemente codificata la prassi, in uso, di verificare l'effettiva capacità di spesa solo al momento dell'effettuazione della stessa, con tutte le patologiche conseguenze in termini di formazione di ulteriore massa debitoria e ritardo strutturale nel pagamento dei fornitori.

Nella relazione viene disposto che i "presumibili" tempi di pagamento dovranno essere obbligatoriamente indicati, dal funzionario responsabile "nelle determinazioni dirigenziali di impegno di spesa e riportate nei successivi atti di liquidazione della spesa" (cfr. Relazione Tempestività dei pagamenti- 2012).

Questa misura non risulta idonea ad evitare le conseguenze del ritardo nei pagamenti sancite ai sensi del DLgs 231/2002.

Tale articolato normativo, attuativo della normativa comunitaria 35/2000/CE, sulla tempestività dei pagamenti nelle transazioni commerciali, codifica in



trenta giorni (salvo estenderlo sino a 60 in determinate ipotesi tassativamente previste) il termine per il pagamento dei debiti derivanti dalle transazioni commerciali.

Decorso inutilmente tale termine, scattano, in via automatica e senza necessità di atto di messa in mora, gli interessi moratori.

Gli interessi moratori sono previsti nella misura degli interessi legali di mora (cfr. art. 5).

Tale peculiare disciplina è applicata anche alle pubbliche amministrazioni, salvo che le stesse non convengano per iscritto con il fornitore un diverso termine di pagamento e/o un diverso tasso dell'interesse di mora e purchè tali deroghe non risultino gravemente inique ai sensi del successivo art. 7.

In particolare, ai sensi dell'art. 4, comma 4 *“Nelle transazioni commerciali in cui il debitore e' una pubblica amministrazione le parti possono pattuire, purché in modo espresso, un termine per il pagamento superiore a quello previsto dal comma 2, quando cio' sia giustificato dalla natura o dall'oggetto del contratto o dalle circostanze esistenti al momento della sua conclusione. In ogni caso i termini di cui al comma 2 non possono essere superiori a sessanta giorni. La clausola relativa al termine deve essere provata per iscritto.”*

Alla luce di quanto sopra, nonché in considerazione della tempistica dei pagamenti riportata nella Relazione, emerge evidente l'inidoneità della misura assunta (i.e. comunicazione del termine di pagamento all'atto della liquidazione della spesa), dovendo la stessa essere pattuita, in via preventiva, con il soggetto creditore, per evitare il decorso automatico degli interessi creditorî.

Ai sensi dell'art. 3 del Dlgs 231/2002 *“Il creditore ha diritto alla corresponsione degli interessi moratori ((sull'importo dovuto)), ai sensi degli articoli 4 e 5, salvo che il debitore dimostri che il ritardo nel pagamento del prezzo e' stato determinato dall'impossibilita' della prestazione derivante da causa a lui non imputabile.”*

Un'altra criticità riscontrata attiene al fatto che – per quanto riportato nella Relazione - i pagamenti per spesa in conto capitale vengono subordinati alla valutazione del rispetto del patto di stabilità interno.



Non risulta conforme alla normativa comunitaria, che si ricorda essere sovraordinata al nostro ordinamento, limitare o ritardare i pagamenti in virtù del rispetto del patto di stabilità.

E' a monte, nella fase di programmazione e non del pagamento, che deve essere considerato, valutandone la compatibilità, il rispetto dei vincoli di finanza pubblica, ivi incluso il rispetto del patto di stabilità.

Anche con riferimento a questo aspetto, quindi, le misure adottate dall'Ente ai sensi della Relazione in esame, non risultano rispondere alla *ratio* ed ai precetti della normativa, anche comunitaria, vigente.

iv) Inadeguata razionalizzazione della spesa: organismi partecipati e servizi esternalizzati.

Le spese correnti per prestazioni di servizi ammontano, nell'esercizio 2010 ad Euro 47.227.994,41, nell'esercizio 2011 ad Euro 50.005.193,50, nell'esercizio 2012 ad Euro 49.627.676,37.

Le spese in conto capitale di competenza risultano previste per Euro 53.417.237,00 ed impegnate nell'esercizio per soli Euro 861.465,32.

In proposito l'Organo di revisione ha cura di puntualizzare che le *"notevoli differenze non derivano da inerzia dell'ente per non aver posto in campo i programmi previsti, ma la rappresentazione grafica risente dell'applicazione dei nuovi principi contabili adottati per effetto del Dlgs 118/2011"*.

L'Ente conferma che nell'ambito dell'attività di riaccertamento straordinario sono stati cancellati e reimputati anche impegni di competenza per Euro 28.080.001,48.

Dal confronto incrociato di tali dichiarazioni, risulterebbe, quindi, che sono state cancellate in via definitiva spese in conto capitale per l'importo di Euro 24.475.770,2.

Si rileva, quindi, una forte contrazione dell'impegno per le spese del Titolo II, a fronte di una crescita esponenziale della spesa corrente.

A questo proposito, dalle risultanze istruttorie è emersa una grave criticità nella valutazione e programmazione della gestione dei servizi esternalizzati.

In particolare, dalle informazioni acquisite dai Referti sui controlli interni (primo e secondo semestre) si evidenzia :

- che al primo semestre 2013, l'Ente non aveva né previsto né attuato un modello di programmazione e controllo integrato;
- che al secondo semestre 2013, l'Ente pur avendolo previsto, non aveva ancora attuato tale modello di programmazione;



- che non è stata riconsiderata la sussistenza dei presupposti di legge per il mantenimento delle partecipazioni riguardo anche al profilo della convenienza economica;
- che non è stata attuata nessuna dismissione ai sensi dell'art. 4, comma 1, del 95/2012 (pur essendo all'epoca vigente l'obbligo);
- che non è stato effettuato nessun acquisto di beni e servizi tramite centrali di committenza;
- che non è stata eseguita nessuna valutazione di convenienza economica con riferimento alla gestione diretta dei servizi esternalizzati, né alcuna verifica sulla qualità dei servizi erogati, né metodologie per la misurazione della soddisfazione degli utenti.
- che non risultano adottati, in sede di relazione previsionale e programmatica, gli obiettivi gestionali per le società partecipate, in riferimento a precisi standard qualitativi e quantitativi;
- non è stata né attuata né programmata la ristrutturazione e razionalizzazione delle società controllate ex art. 2, d.l. 52/2012 (che all'epoca era vigente).

L'indagine istruttoria si è concentrata, nei limiti della documentazione acquisita, sulla valutazione – in termini di economicità ed efficienza della gestione delle spese – della partecipazione al 100% nel capitale sociale della Acta Spa, e sulla dinamica della esternalizzazione dei servizi, e ciò con specifico riferimento ai servizi di trasporto pubblico.

❖ Acta Spa

La società Acta Spa nasce dalla trasformazione dell'azienda speciale A.C.T.A., deliberata in data 29 dicembre 2009 dal Consiglio comunale, ai sensi dell'art. 115 Tuel.

Ai sensi dell'art. 115 Tuel "I Comuni, le Province e gli altri enti locali possono, con atto unilaterale, trasformare le aziende speciali in società di capitale, di cui possono restare azionisti unici per un periodo comunque non superiore ai due anni dalla trasformazione".

L'Ente è tutt'ora socio unico della Acta Spa, nonostante sia trascorso il termine di due anni come sopra fissato dalla normativa.

La questione rileva non soltanto in sé, ma soprattutto se letta in combinato disposto con una doverosa verifica – in termini di efficienza ed economicità – delle ragioni per conservare tale partecipazione societaria in via esclusiva.

Dalle risultanze istruttorie, sono emerse alcune criticità nella dinamica della gestione di bilancio della società Acta spa

Ci si riferisce in particolare a:

- v) **Gestione del patrimonio immobiliare**



La società risulta titolare di un patrimonio immobiliare che non utilizza per l'esercizio della propria attività d'impresa.

Inoltre, un immobile – sito in Potenza, via della Siderurgia- è stato acquistato dall'Ente in data 16 giugno 2009, mediante indebitamento, per un corrispettivo di Euro 1.375.000,00. L'immobile ancorchè ultimato nel 2012, è risultato essere entrato in funzione solo in tempi recenti (cfr. dichiarazioni rese in adunanza dal dott. Infantino, responsabile Task force del Comune), in quanto non era stato ritenuto idoneo all'uso.

A fronte di tale patrimonio immobiliare "non utilizzato", la società – per l'esercizio della propria attività d'impresa- utilizza beni di terzi, con un onere complessivo (al 31 dicembre 2012) pari ad Euro 389.777 (in aumento rispetto al 2011, euro 222.577).

Dalla relazione del Collegio sindacale risulta che più volte era stata segnalata la *"necessità di ottimizzare e rendere produttivo e/o fruibile il patrimonio immobiliare dell'Azienda al fine non solo di evitare oneri di locazione e costi di gestione di un patrimonio inutilizzato ma anche al fine di unificare la struttura aziendale per un miglior controllo gestionale e del personale attualmente dislocato in diverse sedi"*.

vi) **Costi di produzione:**

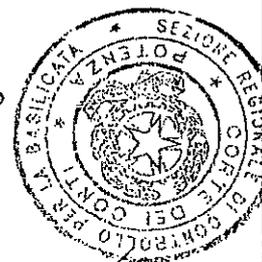
Rispetto all'anno 2011, risultano aumentati i costi della produzione, in particolare alla voce "servizi" viene riportato l'importo di Euro 3.219.665 (anno 2011, voce 2.629.207).

Si segnala in proposito che nei costi per "servizi" sono inclusi anche i compensi per le cariche sociali, di cui Euro 118.994 per gli amministratori ed Euro 58.647 per i sindaci effettivi.

vii) **Costi del personale.**

Nel 2012 tale voce ammonta ad Euro 6.144.470, in crescita rispetto all' anno 2011 (Euro 5.949.305).

Il costo del personale assorbe oltre la metà dei ricavi.



La percentuale di spesa di personale sulla spesa corrente è pari al 55% (nel 2012).

Nella relazione del Collegio sindacale si evidenzia l'irrazionalità nella gestione del personale.

In particolare, in tale sede, si evidenzia *"l'inopportunità e antieconomicità di procedere ad ingiustificate assunzioni dei c.d stagionali (sia pure part-time) in quanto sarebbe più opportuno e conveniente razionalizzare il personale già in forza con riduzione delle spese"*.

viii) **Gestione finanziaria**

Nella relazione del collegio sindacale, emerge che l'esercizio 2012 è contraddistinto, come i precedenti, dal permanere del deficit finanziario dovuto al ritardo accumulato dall'Ente proprietario nel trasferimento delle risorse.

Nella relazione viene evidenziato che *"il credito vantato verso il Comune di Potenza è andato così progressivamente aumentando anche nel corso del 2012, determinando scompensi sulla gestione tra cui si annoverano gli oneri finanziari per interessi passivi applicati dal tesoriere, per interessi di mora richiesti dai fornitori, ma soprattutto per oneri straordinari finanziari derivanti dalle operazioni di cessione dei crediti vantati nei confronti dell'Amministrazione Comunale (...)"*.

Viene segnalata, inoltre,:

- l'incapacità dell'impresa di coprire con mezzi propri gli investimenti in immobilizzazioni (margine di struttura primario negativo);
- incapacità dell'ente di gestire la liquidità, con un'evidente *"influenza negativa sull'economicità dell'azienda"*;
- un rapporto debito/mezzi propri non equilibrato

(cfr. Relazione del collegio sindacale al progetto di bilancio 2012)

Fermo quanto sopra si segnala che nell'ambito dell'analisi del questionario consuntivo 2012 dell'Ente, nella parte relativa alla verifica degli equilibri di parte corrente, alla voce "Altre Entrate", è stata inserito -come voce di spesa- l'importo di Euro 53.404,96 a titolo di "Acta aumento di capitale rateizzato".

Su specifica istanza istruttoria, l'Ente ha risposto trattarsi di *"trasferimento in c/capitale alla partecipata ACTA spa della quota capitale della rata relativa al mutuo contratto dall'azienda per investimenti da considerarsi aumento della"*



dotazione patrimoniale come da deliberazione del Consiglio Comunale n. 65 del 20/03/1998".

La risposta fornita dall'Ente non risulta compatibile con la dizione utilizzata per la voce di spesa come sopra riportata. Sul punto la Sezione si riserva di approfondire la questione, nell'ambito della successiva attività di verifica e controllo sul rendiconto 2013 dell'Ente.

❖ **Servizi esternalizzati**

Nell'ambito dell'indagine istruttoria, con riferimento specifico alle modalità di affidamento dei servizi, è emerso che l'Ente non si è adeguato alle misure previste dall'art. 34, comma 20 e 21, del dl. 179/2012 (convertito in legge 221/2012).

Tale dato è stato assunto dalle dichiarazioni rilasciate dall'Ente nell'ambito dei referti sui controlli interni (primo e secondo semestre 2013).

Non è stato possibile effettuare una verifica in concreto di tale circostanza, in quanto l'Ente – come anticipato in premessa – non ha dato riscontro a tale specifica richiesta istruttoria.

Pertanto, le rilevazioni di seguito riportate si basano sulle informazioni rese dall'Ente nell'ambito dei sopra citati Referti sui controlli interni.

In particolare, è risultato che l'Ente:

-non si è adeguato all'obbligo di affidare i servizi sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente, che desse conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisse i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste (cfr. comma 20 art.34 dl 179/2012); sul punto l'Ente riferisce di non aver adottato la relazione in quanto non sarebbero "*stati affidati servizi di rilevanza economica nel periodo considerato e per questo motivo non sarebbe stata adottata la delibera di ricognizione di cui all'art. 34 comma 20 Dl 179/2012*" (cfr, Referto sui controlli interni secondo semestre 2013);

-non si è adeguato all'obbligo di inserire nei contratti relativi ad affidamenti in cui non era prevista una data di scadenza, un termine di scadenza dell'affidamento (cfr. comma 21, art. 34 dl 179/2012); si ricorda che in tale caso la sanzione è la cessazione dell'affidamento;

-non ha adottato, in generale, misure per adeguare il proprio ordinamento ai principi di libera iniziativa economica privata;

A tale proposito, è emerso che:



- nel primo semestre 2013, su un totale di n. 144 appalti, n. 64 sarebbe stati affidati tramite procedura negoziata senza pubblicazione del bando, di cui n. 10 in applicazione del disposto di cui all'art. 57, comma 2, lett. b) e c) e n. 2 in applicazione del disposto di cui all'art. 57, comma 3, lett. b) del Dlgs 163/2006; inoltre, per n. 12 affidamenti, si sarebbe fatto ricorso all'estensione contrattuale (rinnovi, proroghe e servizi complementari)
- nel secondo semestre 2013, su un totale di n. 229 appalti, n. 60 sarebbero stati affidati tramite procedura negoziata senza pubblicazione del bando, di cui n. 7 in applicazione del disposto di cui all'art. 57, comma 2, lett. b) e c) e n. 2; inoltre, per n. 13 affidamenti, si sarebbe fatto ricorso all'estensione contrattuale (rinnovi, proroghe e servizi complementari).

L'art. 57, comma 2, lett. b) e c) de Dlgs 163/2006 prevede che “ *Le stazioni appaltanti possono aggiudicare contratti pubblici mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara nelle ipotesi seguenti, dandone conto con adeguata motivazione nella delibera o determina a contrarre. 2. Nei contratti pubblici relativi a lavori, forniture, servizi, la procedura e' consentita: b) qualora, per ragioni di natura tecnica o artistica ovvero attinenti alla tutela di diritti esclusivi, il contratto possa essere affidato unicamente ad un operatore economico determinato; c) nella misura strettamente necessaria ((, nei casi urgenti di bonifica e messa in sicurezza di siti contaminati ai sensi della Parte quarta, Titolo V, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, o)), quando l'estrema urgenza, risultante da eventi imprevedibili per le stazioni appaltanti, non e' compatibile con i termini imposti dalle procedure aperte, ristrette, o negoziate previa pubblicazione di un bando di gara. Le circostanze invocate a giustificazione della estrema urgenza non devono essere imputabili alle stazioni appaltanti.*”

Alle luce delle parziali informazioni riportate nei sopra citati Referti sui controlli interni, ed in considerazione dell'assenza di altra documentazione al riguardo, non si è in grado di conoscere a cosa si riferiscano i restanti affidamenti effettuati mediante procedura negoziata, senza bando e se siano in concreto rispondenti ai requisiti della deroga come sopra codificata dal legislatore.

La questione risulta di particolare rilevanza, in quanto l'osservanza delle prescrizioni comunitarie ed interne di evidenza pubblica, oltre ad essere poste a garanzia della più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici del settore in ossequio ai principi comunitari della libera circolazione delle merci della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi (articoli 3, paragrafo 1, lettere c e g; 4, paragrafo. 1; da 23 a 31; da 39 a 60 del Trattato che



[Handwritten signature]

istituisce la Comunità europea, del 25 marzo 1957), garantisce il "rispetto delle regole dell'efficacia e dell'efficienza dell'attività dei pubblici poteri: la selezione della migliore offerta assicura, infatti, la piena attuazione degli interessi pubblici in relazione al bene o al servizio oggetto dell'aggiudicazione" (Corte Costituzionale n. 401/2007).

ix) Servizio di trasporto pubblico

Nell'ambito dell'indagine istruttoria è stata esaminato, in particolare, l'affidamento del servizio di trasporto pubblico in favore del Consorzio Trasporti Aziende Basilicata (di seguito COTRAB).

L'esternalizzazione di tale servizio risulta avvenuta mediante atto di concessione (cfr. referti interni primo e secondo semestre 2013), con procedura negoziata, in assenza di bando.

In relazione a tale rapporto, l'Ente ha fornito la copia di solo n. 4 contratti, relativamente al periodo 2006-2010. Non è stata fornita la copia del contratto da cui origina la spesa per kilometraggio aggiuntivo (per Euro 1.439.803,18), inserita nel consuntivo 2012 (cfr. nota istruttoria 14 ottobre 2014) perché "*il contratto richiesto non è pervenuto all'U.D.*" (cfr. nota di risposta Ente 28 ottobre 2014).

Fermo quanto sopra, sulla base dei documenti contrattuali acquisiti, sono state riscontrate le seguenti gravi criticità

✓ Anomalie nella procedura di affidamento del servizio

Dall'analisi del regolamento contrattuale e, in particolare, delle condizioni economiche del servizio, la Sezione non ritiene possa trattarsi di un rapporto affidato in concessione, ma di un contratto di appalto di servizi, e ciò anche considerando la scarsa percentuale di copertura dei costi del servizio garantita mediante tariffazione.

La differenza sostanziale tra concessione e appalto di servizi risiede sostanzialmente nella modalità di remunerazione del servizio. Nella concessione, il soggetto affidatario viene remunerato direttamente dall'utenza (salvo un'eventuale compartecipazione a conguaglio dell'ente concedente, nei casi previsti dalla normativa vigente); nell'appalto, il servizio viene eseguito dietro corrispettivo pagato direttamente dall'Ente committente (cfr. *ex plurimis* Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza n. 4682 del 4 settembre 2012 " *Si ha concessione quando l'operatore si assume in concreto i rischi economici della*



gestione del servizio, rifacendosi essenzialmente sull'utenza per mezzo della riscossione di un qualsiasi tipo di canone o tariffa, mentre si ha appalto quando l'onere del servizio stesso viene a gravare sostanzialmente sull'Amministrazione").

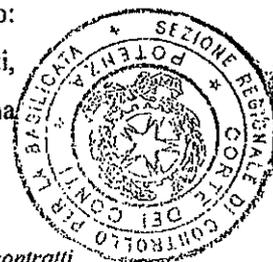
Le due fattispecie seguono una disciplina differente della procedura di selezione del contraente. Nella concessione, l'individuazione del soggetto concessionario è soggetta a vincoli meno stringenti, dovendo avvenire solo sulla base dei principi comunitari in tema di concorrenza e dei principi generali dei contratti pubblici, e non in conformità alle specifiche prescrizioni contenute nel Codice dei Contratti con riferimento all'affidamento in appalto (cfr. art. 30 Dlgs 163/2006).

Nel caso in esame, risulta *per tabulas* che il servizio sia stato affidato in via diretta, sulla base di una procedura negoziata, senza pubblicazione del bando ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. d) del Dlgs 158/1995 (vigente sino al contratto stipulato in data 9 marzo 2006).

Tale articolato normativo (vigente sino al 30 giugno 2006) legittimava l'affidamento in appalto di servizi, in via diretta, "*nella misura strettamente necessaria, quando per l'eccezionale urgenza derivante da avvenimenti imprevedibili per il soggetto aggiudicatore i termini stabiliti per le procedure aperte o ristrette non possono essere rispettati*".

A decorrere dal 1 luglio 2006, è entrato in vigore il Codice dei Contratti (i.e. Dlgs 163/2006) che ha sostituito il precedente articolato normativo e disciplinato la fattispecie in esame con il disposto di cui all'art. 57, comma 2, lett. c).

Ai sensi di tale novellato articolato normativo, i presupposti della deroga sono: l'estrema urgenza, risultante da eventi imprevedibili per le stazioni appaltanti, con la precisazione che le circostanze invocate a giustificazione della estrema urgenza non devono essere imputabili alle stazioni appaltanti"¹.



¹ Art. 57, comma 2, lett. c) Dlgs 163/2006 "*Le stazioni appaltanti possono aggiudicare contratti pubblici mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara nelle ipotesi seguenti, dandone conto con adeguata motivazione nella delibera o determina a contrarre. 2. Nei contratti pubblici relativi a lavori, forniture, servizi, la procedura è consentita: lett. c) nella misura strettamente necessaria ((, nei casi urgenti di bonifica e messa in sicurezza di siti*

Nel caso in esame:

- Il giorno 9 del mese di marzo 2006 veniva stipulato un contratto tra il Consorzio Trasporti Aziende Basilicata (COTRAB) ed il Comune di Potenza. La durata veniva prevista per sei mesi. L'efficacia del contratto veniva fatta retroagire al 16 novembre 2005 e termine il 15 maggio 2006 "*dovendosi comunque assicurare la continuità del servizio medesimo, mediante accordo tra le Parti, sino al nuovo affidamento*" (cfr. art. 2 Contratto)
- Il giorno 25 del mese di settembre 2006, veniva concordato, sempre in via successiva, il rinnovo del contratto per ulteriori 5 mesi (dal 16 maggio sino al 30 settembre 2006), vincolandosi il consorzio a garantire il servizio anche dopo tale data, agli stessi patti e condizioni. Inoltre, "*nelle more dell'affidamento definitivo del servizio in questione, qualora permanga l'esigenza di garantire la prosecuzione del pubblico servizio, potrà estendere il periodo di validità del presente contratto anche per più periodi sino al 15 marzo 2007*" (cfr. art. 1 Contratto);
- A seguito di determinazioni dirigenziali n. 526 del 20.10.2006, n. 591 del 5.12.2006 e n. 48 del 21.02.2007 è stata affidata la prosecuzione del contratto rispettivamente per il mese di ottobre 2006, per il bimestre novembre-dicembre 2006 e per il periodo 1 gennaio -15 marzo 2007;
- Con determinazione n. 171 del 15 maggio 2007, il servizio è stato prorogato a tutto il 31.10.2007, alle stesse condizioni economiche del contratto precedente;
- Il giorno 13 del mese di luglio 2007, veniva stipulato il rinnovo del contratto dal 16 marzo 2007 al 31 ottobre 2007, assicurando la prosecuzione del servizio anche successivamente a tale data, sino ad estenderlo, anche per più periodi sino al 31 marzo 2008;



contaminati ai sensi della Parte quarta, Titolo V, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, o)), quando l'estrema urgenza, risultante da eventi imprevedibili per le stazioni appaltanti, non e' compatibile con i termini imposti dalle procedure aperte, ristrette, o negoziate previa pubblicazione di un bando di gara. Le circostanze invocate a giustificazione della estrema urgenza non devono essere imputabili alle stazioni appaltanti"

- Il giorno 14 del mese di gennaio 2010, a seguito di ripetute determinazioni dirigenziali con cui veniva prorogato il contratto sino al 31 maggio 2009, veniva effettuato il rinnovo del contratto sino al 31 maggio 2010, e ciò "nelle more dell'approvazione del bando di gara per il nuovo affidamento del servizio, al fine di scongiurare l'interruzione del servizio stesso".

Non si dispone di altri contratti, ma è fatto noto che il rapporto con la COTRAB è tutt'ora in essere.

Alla luce di quanto sopra, si ritiene che l'affidamento del servizio, per come sino ad oggi di volta in volta rinnovato, sia avvenuto in violazione della normativa comunitaria e nazionale a tutela della concorrenza e del mercato, e ciò per l'insussistenza, in concreto, dei sopra riportati presupposti della deroga di cui all'art. 57, comma 2, lett. c) del Dlgs 163/2006 (già art. 13 comma 1, lett. d) del Dlgs 158/1995).

Sul punto si ricorda che le "le circostanze invocate a giustificazione della estrema urgenza non devono essere imputabili alle stazioni appaltanti" (art. 57, comma 2, lett. c) Dlgs 163/2006), ma essere dovute ad eventi imprevedibili esterni all'Ente.

La Suprema Corte (*ex plurimis* Corte di Cassazione sentenze n. 11031/2008 e n. 3672/2010) ritiene che la violazione o l'elusione delle garanzie di sistema a presidio dell'interesse pubblico (nella specie aggiudicazione dell'appalto a licitazione privata) prescritte dalla legge per l'individuazione del contraente privato più affidabile e più tecnicamente organizzato per l'espletamento dei lavori, comporti la nullità del contratto per contrasto con le relative norme inderogabili (Dlgs 163/2006), con tutte le conseguenze a questo connesse.

✓ **Anomalie del rapporto contrattuale**

Fermo quanto sopra, dall'esame del regolamento contrattuale, così come di volta in volta modificato ed integrato, sono emerse gravi criticità inerenti il sinallagma contrattuale.



Ai sensi dell'art. 1655 cod.civ. "l' appalto è il contratto con il quale una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio il compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in danaro".

Nel caso in esame, risulta del tutto mancante l'elemento del rischio a carico della COTRAB, e ciò sulla base dei seguenti indici rivelatori:

- Affidamento diretto del servizio (dal 2006 ad oggi), con tutte le conseguenze a questo connesse in termini di minore garanzia di economicità, efficienza ed efficacia del servizio.
- Il Comune concede in comodato gratuito i macchinari necessari all'espletamento del servizio e ne cura, a proprio onere, anche la manutenzione straordinaria ovvero (dal 2010) la manutenzione è effettuata a cura della Cotrab ma con oneri a carico del Comune.
- I nuovi macchinari vengono acquistati dal Comune.
- Viene previsto che per l'utilizzo di tali nuovi mezzi, non essendo disponibile nel territorio comunale un impianto di distribuzione del combustibile utilizzato, è riconosciuto alla Cotrab l'incremento kilometrico svolto per il rifornimento di detti mezzi.
- Dal 2010 viene riconosciuto il pagamento di un supplemento di kilometraggio per l'esercizio del trasporto in occasione di festività e manifestazione organizzate dal Comune. Sino a tale rinnovo contrattuale, tale servizio era ricompreso nel corrispettivo complessivo (cfr. art. 21, punto 6, contratto del 9 marzo 2006)
- Nel contratto del 9 marzo 2006 viene previsto che un'eventuale riduzione dei servizi e, quindi, del corrispettivo poteva avvenire, salvo che comportasse - conseguentemente - la riduzione del personale (cfr. art. 4, comma 2).
- Tale previsione scompare nei contratti successivi e viene sostituita con una clausola che prevede il recesso della Cotrab nel caso in cui la stessa subisca un aumento nei propri costi di personale o dei servizi di trazione superiore al 5% rispetto ai costi individuati dal Comune con determinazione dirigenziale, e ciò previo preavviso di soli 20 giorni e, quindi di fatto *ad nutum*. In tale caso l'Ente deve comunque ristorare integralmente il Consorzio di tale incremento di costi, per tutto il periodo di svolgimento del servizio interessato dall'aumento. Dal canto suo, la Cotrab si riserva il diritto di proseguire i servizi, anche in presenza di tale aumento di costi del 5%, qualora l'Ente accetti di adeguare il corrispettivo a tali rinnovati costi. (cfr. art. 1 Contratti del 25 settembre 2006, del 13 luglio 2007, del 14 gennaio 2010).



- Lievitazione dei costi del servizio: dal 2006 al 2010 sono stati riconosciuti: a) con la delibera di Giunta comunale (n. 87 del 22 maggio 2009), viene riconosciuto un adeguamento di corrispettivo mensile pari ad Euro 65.000,00 (sessantacinquemila). Tale adeguamento viene fatto retroagire al 1 gennaio 2009. Dal 2010 viene riconosciuto un compenso per il kilometraggio aggiuntivo dovuto al rifornimento di carburante. Dal 2010 viene riconosciuto un compenso aggiuntivo per servizi aggiuntivi durante le festività o manifestazioni.

Emerge *per tabulas* che il Comune assume a proprio carico tutti gli oneri, costi e rischi del servizio di trasporto, ivi inclusa la maggiorazione dei costi del personale della COTRAB..

La COTRAB non ha alcun costo nè rischio connesso all'espletamento del servizio: non acquista i macchinari, non effettua la manutenzione straordinaria, il personale è pagato anche in caso di contrazione della quantità dei servizi.

In caso di aumento dei costi di impresa (personale e servizi di trazione) la COTRAB può recedere -di fatto- *ad nutum* dal contratto, con un preavviso di soli 20 giorni, salvo che l'Ente non accetti di aumentare, per la parte corrispondente, il corrispettivo.

Alla luce di quanto sopra, emerge una evidente anomalia nell'equilibrio del sinallagma contrattuale, a svantaggio dell'Ente.

Con tale clausola contrattuale, l'Ente si è vincolato a sostenere la lievitazione di costi propri dell'organizzazione d'impresa della COTRAB (in quanto tali, estranei alla propria sfera di competenza e di controllo), e ciò al fine di evitare l'interruzione *ad nutum* dell'erogazione del servizio pubblico di trasporto.

Tale clausola contrattuale, così come costruita, appare evidenziare un abuso del potere contrattuale della Cotrab "(..) *causando uno sproporzionato ed ingiustificato sacrificio della controparte contrattuale*" (cfr. Corte di Cassazione sentenza n. 20106/2009).

Tale anomalia del sinallagma contrattuale, peraltro, potrebbe risultare indicativa di un'ulteriore patologia, e cioè la mancanza, in concreto, di una effettiva esternalizzazione del servizio, con tutte le conseguenze a questo connesse in ordine all'appropriata quantificazione delle spese di personale e, quindi, in ordine alla corretta determinazione degli spazi assunzionali in relazione ai vincoli di legge tempo per tempo vigenti.



Ne sono indici, sia le modalità di affidamento del servizio che la peculiare conformazione della regolamentazione dei costi , tra cui in primis quelli del personale.

Sul punto la Sezione si riserva di esprimersi sulla base dei chiarimenti e della documentazione che l'Ente dovrà produrre ai sensi delle misure correttive di seguito indicate.

➤ **C. DINAMICA DELLA GESTIONE FINANZIARIA**

4. Nella verifica delle risultanze relative alla gestione finanziaria del bilancio 2012, sono emerse criticità in ordine alle seguenti voci:

- a) Equilibri di bilancio.
- b) Disavanzo di amministrazione.
- c) Passività potenziali
- d) Situazione di cassa.
- e) Capacità di indebitamento

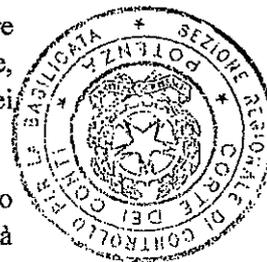
✓ **Equilibri di bilancio**

In sede istruttoria è stato rilevato un notevole scostamento tra gli accertamenti realizzati nell'esercizio 2012 e quelli del 2011 per i titoli II, III e IV delle entrate.

Secondo quanto riferito dall'Ente, i maggiori accertamenti sarebbero riferiti alla riallocazione nel titolo II dell'entrata (in luogo del titolo III) del contributo spese sostenute dall'Ente per la gestione del Palazzo di Giustizia, nonché ai maggiori contributi assegnati, sempre in parte corrente, dalla Regione Basilicata; mentre, con riferimento al titolo IV, tali maggiori accertamenti deriverebbero da maggiori finanziamenti dello Stato e dalla Regione Basilicata per la realizzazione di opere nel settore pubblico (cfr. nota di risposta del 15 settembre 2014).

A questo proposito, si rinnovano le perplessità già espresse al precedente paragrafo ___ in merito all'effettiva sussistenza dei presupposti per procedere all'accertamento ed all'imputazione nell'esercizio 2012 di tali maggiori entrate, e ciò anche alla luce del nuovo principio di competenza finanziaria e dei connessi postulati (cfr. punto 3.6, lett. b) allegato 2 DPCM 28 dicembre 2011).

Si ricordano al riguardo le conseguenze derivanti da un erroneo/illegittimo accertamento e/o imputazione di tali maggiori entrate, in termini di effettività degli equilibri di bilancio e di attendibilità dell'intero sistema di bilancio.



✓ **Entrate straordinarie – spese di parte corrente.**

Dai dati riportati nel prospetto si è rilevato che il complesso delle entrate di carattere straordinario applicate alla parte corrente del bilancio risulta di gran lunga superiore a quello delle spese correnti aventi la medesima caratteristica.

Tale circostanza, che non è apparsa isolata e circoscritta visto il suo verificarsi anche negli esercizi precedenti, denota una difficoltà nella tenuta degli equilibri di bilancio e induce a una valutazione complessivamente negativa in termini di sana gestione finanziaria.

Con il termine “straordinario” si mira ad identificare – in termini economico/finanziari - la natura occasionale ed aleatoria della risorsa, sia per i presupposti generatori che per i maggiori rischi di effettivo realizzo.

In quest’ottica, la previsione di entrate di natura straordinaria a copertura di spese di natura corrente ripetitiva e, quindi, strutturalmente inserite nel ciclo ordinario di spesa dell’Ente, non risulta conforme ai principi di sana gestione finanziaria, anche in termini di razionale e prudente programmazione e gestione della propria dinamica di spesa.

Conseguentemente, *“il corretto utilizzo delle entrate straordinarie, se non trova estrinsecazione nell’apposizione di specifici vincoli, è comunque subordinato a valutazioni analitiche da svolgersi in concreto ed ex ante all’atto dell’approvazione del bilancio di previsione, volte a commisurare i rischi sopra indicati ed a neutralizzarne l’impatto sul bilancio attraverso un’adeguata conformazione della manovra di spesa, ispirata al rispetto non meramente formale della regola del pareggio e dei principi di equilibrio, bensì valutazione sostanziali di sostenibilità della stessa (...)* (cfr. Corte dei conti, Sez. regionale di controllo Lazio, deliberazione n. 32/2009/PAR).

Tali valutazione non possono esimersi dal considerare anche la percentuale di effettivo realizzo di tali entrate, considerandole nel *trend* storico e dell’anno, destinando alla copertura di spese ripetitive la sola quota che, sulla base di tale verifica, risulta dotata, in concreto, di maggiore certezza di realizzo, in termini di “quantum” e di “quando”, e ciò proprio al fine di evitare squilibri strutturali nella gestione della liquidità, difficilmente ripianabili nel tempo (cfr. Corte dei conti, Sez. regionale di controllo Lazio, deliberazione n. 32/2009/PAR).

Dai riscontri istruttori, risulta che la percentuale di riscossione delle entrate “straordinarie” sia estremamente bassa, in alcuni casi pari a 0% (vedasi la voce “Contributo regionale per sgombero neve”).

Alla luce di quanto sopra, è stato chiesto di dettagliare, oltre la tipologia di spese (ritenute) non ripetitive coperte da tali risorse straordinarie, la natura delle altre spese finanziate con le maggiori entrate correnti non ripetitive.



Con riferimento alle spese finanziate con le maggiori entrate non ripetitive, l'Ente ha dichiarato che "Con determina n. 74 del 31/12/2012 l' U.D. Fiscalità locale per entrate e servizi autorizza il maggiore accertamento a seguito di approvazione molo / lista di carico TARSU per gli anni dal 2004 al 2010. Stante l'impossibilità di destinare la maggiore entrata a copertura di specifiche spese non ripetitive, scaduto il termine per apportare variazioni al bilancio, queste hanno concorso alla determinazione del risultato di amministrazione" (cfr. nota di risposta del 28 ottobre 2014).

Sul punto la Sezione si riserva di approfondire la questione nella prossima attività di verifica e controllo sul rendiconto 2013, e ciò anche in considerazione del fatto che non è dato comprendere se tale maggiore accertamento è stato effettuato sulla base della mera "approvazione" del molo/lista di carico, ovvero in base alla sua formale emissione.

Si ritiene, peraltro, che alcune tipologie di spese etichettate come "una tantum" o "non ripetitive", appartengano, in realtà, al ciclo strutturale della spesa dell'Ente e, quindi, al suo fabbisogno ordinario.

Ci si riferisce in particolare alle seguenti voci di spesa:

✓ "Spese per adeguamenti ISTAT" (euro 360.382,69).

Tale voce di spesa, rappresentando l'adeguamento automatico del costo del danaro nel tempo, è ontologicamente connessa alla voce di spesa principale da cui origina. L'an ed il quantum di tale voce di spesa accessoria ed automatica è stabilito per legge, salvo diverso accordo delle parti.

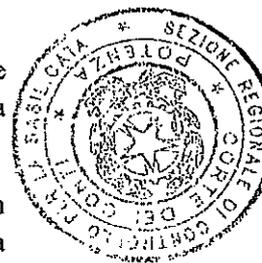
Per tale ragione, la sua natura ripetitiva o meno, non può che essere valutata in relazione alla voce di spesa principale cui inerisce.

Nel caso di specie, tale adeguamento Istat origina da un contratto di appalto per servizi di pulizia, i cui costi rappresentano una componente ciclica della spesa per funzionamento dell'Ente; con la conseguenza che la relativa voce di costo per adeguamento Istat non può essere ricompresa tra le spese "una tantum".

✓ "Spese per servizi finanziari – interessi per anticipazioni di cassa al tesoriere" (Euro 638.840,92)

Da quanto è emerso per tabulas, l'anticipazione di cassa è risultata essere una voce di costo (patologicamente) strutturale alla dinamica di spesa dell'Ente.

In tale ottica, gli interessi, quale componente accessoria ed automatica, non possono che condividerne anche la natura e, quindi, risultare essi stessi una voce di costo "ripetitiva".



✓ **Concessioni di trasporto pubblico (euro 1.439.803,18)**

Non si è in grado di valutare la natura ripetitiva o meno di tale spesa, in quanto l'Ente, alla specifica richiesta di acquisire una copia del contratto disciplinante tale voce di costo, ha risposto che "il contratto richiesto non è pervenuto all'U.D."(cfr. nota di risposta del 28 ottobre 2014).

✓ **" Spesa per personale a tempo determinato" (Euro 513.092,61).**

L'Ente considera come spesa "non ripetitiva" anche il costo di personale assunto a tempo determinato.

Dai riscontri istruttori (cfr. allegato 16, nota di risposta del 28 ottobre 2014) è emerso che nella maggior parte dei casi tali contratti hanno avuto una durata di circa tre / quattro anni (anni 2010-2013 o 2011 -2014) ed hanno avuto per oggetto la "realizzazione dei programmi e degli obiettivi dell'amministrazione" (cfr. unità di personale da 10 a 23, allegato 16, pagg.1-2-3).

Ai sensi dell'art. 36, commi 1 e 2, del Dlgs 165/2001 "1. Per le esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato seguendo le procedure di reclutamento previste dall'art. 35". 2. Per rispondere ad esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale le amministrazioni pubbliche possono avvalersi delle forme contrattuali flessibili di assunzione ed impiego di personale (...)"

Alla luce di quanto sopra, sono emerse due criticità.

La prima inerisce la sussistenza, in concreto, delle esigenze di carattere "esclusivamente temporanea o eccezionale" che potrebbero legittimare tale tipologia di assunzione.

La seconda riguarda la definizione come spese "non ripetitive" di spese personale che – indipendentemente dalla forma utilizzata (a tempo indeterminato o flessibile) sono comunque strutturalmente connesse al normale fabbisogno dell'Ente.

Tale criticità ha forti ripercussioni sull'effettiva tenuta degli equilibri di bilancio, in quanto vengono previste a copertura di spese in realtà strutturali, entrate di natura straordinaria, per loro natura aleatorie, nell'anno nel quantum e nel quando.

✓ **Equilibri di parte capitale**



[Handwritten signature]

Nell'ambito di entrambe le note istruttorie è stato chiesto di chiarire a cosa corrispondesse la voce "altre entrate" destinate a spese di investimento per Euro 69.454,96.

L'Ente non ha fornito un'adeguata risposta in merito, limitandosi ad affermare che " *le spese riportate nella tabella a pagina 7 (questionario), per un totale di Euro 69.454,96 sono finanziate dal complesso delle entrate correnti proprie. Erroneamente nelle note sono state indicate spese di natura straordinaria*" (cfr. nota di risposta del 28 ottobre 2014).

La risposta non risulta conferente, in quanto nella tabella del questionario, sono riportate le entrate destinate a finanziare spese di investimento, e non la tipologia di spese di investimento sostenute.

Pertanto non si è, allo stato, in grado di verificare l'effettiva sussistenza e consistenza di tali "entrate" poste a copertura di spese di investimento.

✓ **Disavanzo di amministrazione: sottostima.**

Il risultato di amministrazione dell'Ente chiude con un disavanzo di Euro 4.421.587,42.

L'Ente, sebbene richiesto in entrambe le note istruttorie, non ha fornito alcuna indicazione circa le modalità, in termini di provvedimenti in concreto assunti, per ripianare tale disavanzo, limitandosi ad affermare che il " *disavanzo va ripianato in quattro anni come previsto dall'art. 3, comma 17, del decreto legislativo 118/2011, modificato dal decreto legislativo 126/2014, utilizzando le entrate proprie*".

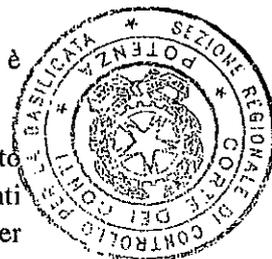
Questa Sezione è a conoscenza che per l'anno 2013, in considerazione dello slittamento del termine per l'approvazione del bilancio di previsione 2013, l'assunzione dei provvedimenti di cui all'art. 193 Tuel è stata resa facoltativa, ma in un'ottica di sana gestione finanziaria l'Ente avrebbe comunque dovuto assumere i provvedimenti idonei a ripianare tale disavanzo.

Nessun riscontro è stato dato al riguardo.

La criticità risulta aggravata dalle anomalie riscontrate nell'operazione di riaccertamento di residui.

Come noto, l'effettiva consistenza del risultato di amministrazione è condizionata dall'ammontare dei residui attivi e passivi riaccertati.

Per quanto già rilevato, l'ammontare dei residui attivi riaccertati è risultato sovrastimato, in quanto inficiato da entrate che si sono appalesate insussistenti per mancanza dei presupposti per l'accertamento ovvero da entrate che, per anzianità e percentuale di riscossione, presentano seri rischi di inesigibilità.



La conseguenza è che l'ammontare effettivo del disavanzo potrebbe essere notevolmente superiore a quello riportato in bilancio.

✓ **Passività potenziali**

Nell'ambito dell'indagine istruttoria è emerso che l'Ente non ha effettuato alcun accantonamento per passività potenziali, né ha mai richiesto ai legali incaricati le stime di soccombenza dei giudizi pendenti.

In considerazione dell'elevata mole di contenziosi promossi contro l'Ente nel 2013 (n. 276) e conclusi, solo nel 2013, con una pronuncia di condanna (n. 33) a carico dell'Ente e della natura dei debiti fuori bilancio riconosciuti dall'Ente, tutti derivanti da sentenze di condanna, il mancato accantonamento di alcun fondo a copertura delle passività potenziali costituisce una grave irregolarità in termini di sana e prudente gestione finanziaria e di tutela degli equilibri di bilancio.

Le passività potenziali costituiscono l'antefatto dei debiti fuori bilancio; la mancata previsione di accontamenti per tali passività *in itinere*, costituisce il presupposto per l'emersione di una massa debitoria improvvisa ed ingestibile con mezzi propri e, quindi, per il ricorso necessitato a forme anomale di indebitamento.

Tale condotta viola, peraltro, uno specifico principio dell'ordinamento contabile, ai sensi del quale " *l'Ente identifica e valuta eventuali passività potenziali al fine di predisporre adeguati accantonamenti che permettano la copertura di futuri debiti o di dare adeguata informazione (..)*" (cfr. Principio contabile n. 3, par. 65).

✓ **Risultato di cassa: grave tensione di liquidità**

Nell'ambito dell'attività istruttoria è stato riscontrato un ricorso alle anticipazioni di tesoreria per 365 giorni, con uno scoperto a chiusura di esercizio pari ad euro 16.042.896,92, e l'utilizzo per cassa di fondi aventi specifica destinazione per un ammontare di euro 4.564.936,77.

Sul punto risulta sfiorato il relativo parametro di deficitarietà.

Tale situazione evidenzia una grave tensione nella gestione di liquidità dell'Ente.

La stessa criticità, tra l'altro, è stata rilevata anche in sede di esame dei rendiconti degli esercizi 2008, 2009, 2010 e 2011.



Il ricorso costante all'anticipazione di tesoreria per un periodo superiore ai tre anni è un indice sintomatico di un grave squilibrio strutturale poiché l'Ente non risulta essere in grado di far fronte con le entrate ordinarie ai pagamenti.

Il ripresentarsi di tale fenomeno sta ad indicare che si tratta di un evento non riconducibile a cause eccezionali, bensì ad anomalie di gestione ripetute che l'Ente avrebbe dovuto individuare e correggere.

Si è rilevato, altresì, che la movimentazione complessiva del conto anticipazioni di tesoreria è andata progressivamente crescendo sino ad arrivare nel 2013 ad Euro 88.811.176,98 (mentre nel biennio 2010 – 2011 era, rispettivamente, di Euro 65.383.216,13 e di Euro 77.843.248,73).

Il prolungato ricorso all'anticipazione di tesoreria comporta costi elevati per l'Ente e trasforma l'anticipazione in una forma di debito a medio termine, con gli obblighi previsti dall'art. 119 della Costituzione in ordine all'utilizzo del relativo indebitamento.

Nel caso di specie, risulta che le somme acquisite mediante ricorso ad anticipazione di tesoreria sono state utilizzate, anche per la parte non restituita al 31 dicembre 2012, *“per garantire i pagamenti delle spese fisse e obbligatorie (stipendi al personale, imposte, tasse e contributi previdenziali e assistenziali, rate di rimborso dei mutui e del prestito obbligazionario).”* (cfr. nota di risposta del 28 ottobre 2014).

Da quanto sopra emergono due gravi criticità.

- a) L'incapacità dell'Ente di sostenere il proprio funzionamento ordinario con propri mezzi.
- b) La possibile violazione della regola aurea del divieto di indebitamento di cui all'art. 119, comma 6 Cost

✓ **Incapacità dell'Ente di funzionare con mezzi propri**

L'Ente ritiene che le cause di tale situazione di tensione siano di natura esterna, dovute alla riduzione e/o al ritardo nell'erogazione dei trasferimenti statali.

L'Organo di revisione, nella relazione illustrativa allo schema di rendiconto 2012, sostiene che le cause siano da ascrivere anche alle difficoltà di incasso delle entrate tributarie.

Alla luce delle risultanze istruttorie è emerso, in realtà, che le cause, quanto meno le concause, di tale ricorso ciclico e strutturale alle anticipazioni di tesoreria per sostenere spese obbligatorie siano da rinvenire proprio nelle patologie riscontrate nella dinamica dell'entrata e della spesa.



Ci si riferisce in particolare, all' accertamento di entrate in realtà insussistenti o sovrastimate, al procedimento di riaccertamento di residui attivi in assenza di qualsiasi effettiva valutazione circa il relativo grado di esigibilità, all' utilizzo ciclico di entrate straordinarie per coprire spese consolidate, ad una disamornia strutturale tra tempi di incasso delle entrate e tempi di pagamento, dovuta anche ad un' inadeguata ed a volte assente gestione della fase di riscossione, all' utilizzo anomalo di entrate a destinazione vincolata per coprire spese correnti, all'incapacità di tenere sotto controllo la dinamica della spesa corrente, soprattutto quella relativa alla parte corrente del bilancio.

✓ **Anticipazione di tesoreria e di liquidità - divieto di indebitamento di cui all'art. 119, comma 6 Cost.**

L'art. 119, comma 6 Cost codifica la regola aurea del divieto di indebitamento degli enti territoriali per spese che non siano di investimento.

Il Legislatore ordinario, dal canto suo, ha codificato una deroga a tale regola aurea, prevedendo che *“non costituiscono indebitamento, agli effetti del citato art. 119, le operazioni che non comportano risorse aggiuntive, ma consentono di superare, entro il limite massimo stabilito dalla normativa statale vigente, una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio”* (cfr. art. 3, comma 17, della legge 350/2003).

L'istituto dell'anticipazione di tesoreria costituisce applicazione di tale deroga al divieto di indebitamento.

Tale istituto è disciplinata ai sensi dell'art. 222 Tuel e *“può essere utilizzata per far fronte a divergenze temporanee nei flussi di entrata e di spesa che abbiano carattere temporaneo e che devono essere ricondotti ad un corretto equilibrio finanziario nel corso dell'esercizio non potendo essere utilizzata per sanare situazioni di alterazione della gestione che comportino la sussistenza di situazioni di disavanzo* (cfr. Corte dei conti, Sez. reg. controllo Piemonte, deliberazione n. 314/2013)

La sua scadenza coincide con la chiusura dell'esercizio finanziario.

Il punto 3.26 dell'Allegato 2 al DPCM 28 dicembre 2011 stabilisce che le anticipazioni di cassa erogate dal tesoriere dell'ente sono contabilizzate nel titolo istituito appositamente per tale tipologia di entrate che,



ai sensi dell'articolo all'art. 3, comma 17, della legge 350/2003, non costituiscono debito dell'ente, in quanto destinate a fronteggiare temporanee esigenze di liquidità dell'ente e destinate ad essere chiuse entro l'esercizio.

Pertanto, alla data del 31 dicembre di ciascun esercizio, l'ammontare delle entrate accertate e riscosse derivanti da anticipazioni deve corrispondere all'ammontare delle spese impegnate e pagate per la chiusura delle stesse.

Le entrate derivanti dalle anticipazioni di tesoreria e le corrispondenti spese riguardanti la chiusura delle anticipazioni di tesoreria sono contabilizzate nel rispetto del principio contabile generale n. 4, dell'integrità, per il quale le entrate e le spese devono essere registrate per il loro intero importo, al lordo delle correlate spese e entrate.

In un recente approdo, la Corte Costituzionale ha sostenuto che la *“(..)* la causa di finanziamento dell'anticipazione è stata ritenuta compatibile col divieto di cui all'art. 119, sesto comma, Cost. nei casi in cui l'anticipazione sia di breve durata, sia rapportata a limiti ben precisi e non costituisca surrettiziamente un mezzo di copertura alternativo della spesa (principi trasposti, tra l'altro, nell'art. 3, comma 17, della richiamata legge n. 350 del 2003). In pratica, sono questi i caratteri che ne fanno «un finanziamento non comportante indebitamento (...) In sostanza nei modelli di anticipazione di cassa consentiti dallo Stato sono incorporati i confini soggettivi (limitazione al solo tesoriere della possibilità di concederla) ed oggettivi (fissazione della misura e della durata in termini ridotti affinché non si risolva in un'anomala forma di copertura della spesa) delle prerogative dell'ente territoriale attinenti al rispetto del vincolo in questione (cfr. Corte Cost. 188/2014).

Il requisito essenziale, in chiave oggettiva, di tale deroga è la “momentanea” carenza di liquidità, in mancanza di tale connotato di temporaneità ed eccezionalità la regola aurea del divieto di indebitamento si riespande .

Nel caso in esame, il ricorso all'anticipazione di tesoreria non è utilizzato per sopperire ad una “momentanea” carenza di liquidità, ma è utilizzato in via strutturale, come normale strumento di pagamento delle proprie spese fisse ed obbligatorie.

Per altro verso, l'Ente ha dichiarato di aver utilizzato l'anticipazione di liquidità di cui all'art. 1, comma 13, d.l. 35/2013 (conv. nella legge 64/2013) per un importo pari ad Euro 27.267.541,92, per contenere il ricorso all'anticipazione di tesoreria (cfr. nota di risposta 28 ottobre 2014)

L'art. 1, comma 13, dl 35/2013 dispone che *“Gli enti locali che non possono far fronte ai pagamenti dei debiti certi liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2012, ovvero dei debiti per i quali sia stata emessa fattura o*



richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine a causa di carenza di liquidità, in deroga agli articoli 42, 203 e 204 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, far fronte ai pagamenti dei debiti certi liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2012, ovvero dei debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine (..).

In questo caso il perimetro della deroga alla regola aurea del divieto di indebitamento è dato dal vincolo di destinazione del finanziamento ricevuto: deve essere utilizzato per pagare debiti pregressi, certi liquidi ed esigibili e non nuove spese (cfr. Corte dei conti, sez. controllo Piemonte, deliberazione ___ "(..)l'anticipazione di liquidità consente di far fronte a spese già finanziate ma non può costituire il finanziamento di una nuova spesa. È per questo motivo che l'art 3 comma 17 della legge 24 dicembre 2003, n. 350, dispone che agli effetti dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione non costituiscono indebitamento "le operazioni che non comportano risorse aggiuntive, ma consentono di superare, entro il limite massimo stabilito dalla normativa statale vigente, una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio").

Alla luce delle risultanze istruttorie non si è in grado di comprendere se l'utilizzo di tale anticipazione di liquidità sia avvenuto in conformità al disposto normativo ovvero per finanziarie nuove spese di natura fissa ed obbligatoria, al fine di contenere il ricorso all'anticipazione di tesoreria.

Il punto sarà oggetto di successiva specifica istruttoria, in occasione dell'esame del rendiconto 2013.

➤ **Sostenibilità dell' indebitamento**

Con riferimento alla massa debitoria esistente al 31 dicembre 2012 pari ad Euro 115.815.506,00, l'Ente dichiara che agli oneri relativi «*si fa fronte, per la parte del debito derivante dal risanamento finanziario, con i ricavi rivenienti dalla vendita degli immobili comunali attribuiti all'ente dall'organo di revisione straordinaria e per la differenza con le ordinarie entrate correnti*». La risposta non risulta esaustiva, per assoluta genericità ed indeterminazione degli strumenti individuati dall'Ente

Si ritengono tali strumenti del tutto inadeguati al fine di dimostrare l'effettiva sostenibilità dell'indebitamento, in quanto ritenuti entrambi incerti nell'*an*, nel *quantum* e nel *quando*.



In particolare:

- a) i ricavi rivenienti dalla vendita degli immobili, per quanto riferito dall'Ente stesso deriverebbero da procedure di vendita non ancora completate *“nonostante le gare siano state ripetute più volte, anche riducendo il valore a base d'asta”* (cfr. nota di risposta del 28 ottobre 2014) e, per questa ragione, allo stato neppure accertabili ai sensi dell'art. 179 Tuel e dei nuovi principi contabili; peraltro secondo l'attuale normativa (legge 228/2012), non è possibile utilizzare i proventi per spese che non siano d'investimento.
- b) le ordinarie entrate correnti, così come attualmente connotate – in termini di possibile sovrastima, in bassa percentuale di riscossione ed inidoneità a coprire il fabbisogno corrente dell'Ente (visto lo strutturale ricorso all'anticipazione di tesoreria) – non risultano un valido strumento di sostenibilità dell'indebitamento.

➤ **5. ELEMENTI CHE DENOTANO UNA SITUAZIONE DI GRAVE CRITICITA' FINANZIARIA**

In conclusione, la Sezione in base alle risultanze istruttorie, e nei limiti della documentazione acquisita, ha rilevato la presenza di numerose e gravi criticità nella gestione della dinamica dell'entrata, della spesa e della gestione finanziaria del bilancio.

Tali anomalie hanno inciso negativamente ed via strutturale sugli equilibri di bilancio dell'Ente.

In sintesi, le principali anomalie riscontrate sono:

I. **Nella dinamica dell'entrata:**

- **Insussistenza di residui attivi conservati nel conto del bilancio 2012**
- E' stata riscontrata l'insussistenza dei presupposti per conservare, nel titolo III cat. 5, dell'entrata, i residui attivi per *“Trasferimenti CSL quota parte vendita beni”*, per l'importo complessivo di Euro 15.616.918,75 al 31 dicembre 2012, per mancanza dei presupposti del relativo accertamento ex 179 Tuel.



- E' stata rilevata l'insussistenza delle ragioni per conservare, nel titolo II dell'entrata, i residui attivi per "contributo ex legge regionale 16/2012", per l'importo complessivo di Euro 5.880.000,00, in quanto l'Ente ha dichiarato di averli riscossi integralmente nell'esercizio 2012.
- Trattandosi di residui attivi allocati nei primi tre titoli dell'entrata, la relativa insussistenza ha alterato i risultati di gestione e di amministrazione del bilancio, nonché i parametri per la verifica del rispetto dei vincoli di finanza pubblica, con possibile alterazione dei relativi esiti.

✓ **Patologia nella gestione dei residui e relativi riflessi sugli equilibri di bilancio**

In merito alla mole dei residui conservati nel conto del bilancio 2012, è stato accertato lo sfioramento dei parametri di deficitarietà n. 3) e n. 4) di cui al DM 18 febbraio 2013

-È stato riscontrato che la procedura di riaccertamento (ordinaria e straordinaria) dei residui è avvenuta in assenza di apposite determinazioni dirigenziali e, quindi, in violazione della normativa contabile e, in particolare, dell'art. 79 del regolamento di contabilità dell'Ente e del punto 30 del Principio Contabile n. 2 degli Enti locali (approvato dall'Osservatorio nel marzo 2008).

- Sono state evidenziate perplessità in ordine alla conservazione di residui attivi rivenienti dal titolo II dell'entrata, per "trasferimenti a rendicontazione", "trasferimenti correnti Regione", "trasferimenti e contributi da altri enti del settore pubblico", e ciò in quanto non si è raggiunta l'evidenza della sussistenza dei presupposti per l'accertamento della relativa entrata, né della conformità della procedura di riaccertamento straordinaria di cui all'art. 14 DPCM 28 dicembre 2011 ai nuovi principi della competenza finanziaria "potenziata" (cfr. Allegato n. 1 e Allegato 2 DPCM 28 dicembre 2011). Tale perplessità trova sostegno anche dalla circostanza che tali residui riportano al 2012 un rapporto percentuale, tra accertamenti e riscossioni, pari allo 0%.
- E' stata rilevata l'irregolarità della procedura di riaccertamento straordinario dei residui attivi derivanti da contributi per permessi di costruire, per mancata cancellazione per reimputazione ex art. 14 DPCM delle rate aventi scadenza successiva all'esercizio (cfr. punto 3.10, Allegato 2).



✓ **Scarsa capacità di riscossione**

E' stata evidenziata la scarsa capacità di riscossione delle entrate dovuta anche all'inadeguatezza delle misure adottate dall'Ente al riguardo.

II. Patologia della dinamica della Spesa

E' stata riscontrato:

- un andamento crescente di spese correnti di carattere ripetitivo (soprattutto per servizi ed oneri di ammortamento del debito), cui non ha fatto seguito un correlato aumento, di pari importo, delle entrate correnti;
- un utilizzo di entrate straordinarie per finanziare spese di carattere ricorrente;
- una minore velocità d'incasso delle entrate correnti rispetto al tasso di pagamento delle spese correnti, soprattutto per quanto concerne la gestione dei residui;
- un utilizzo distorto delle entrate di cui all'articolo 195 del Testo unico;
- un'inadeguata programmazione dei pagamenti per i fini di cui all' art. 9 DI 78/2009 e del Dlgs 231/2002 in tema di tempestività dei pagamenti;
- assente e/o comunque inadeguata attività di razionalizzazione della spesa di parte corrente;
- assente e/o comunque inadeguata valutazione, in chiave di economicità ed efficacia, della detenzione di una partecipazione totalitaria nella società Acta spa.
- assente e/o comunque inadeguata valutazione, in chiave di economicità e efficienza, dell'esternalizzazione del servizio di trasporto pubblico locale in favore della società Cotrab spa; così come svolto in affidamento diretto ed in evidente patologico squilibrio del sinallagma contrattuale.
- Tali anomalie hanno suscitato delle perplessità in termini di effettiva sussistenza dell'esternalizzazione del servizio, con tutte le conseguenze a questo connesse in termini di possibile elusione da parte dell'Ente dei vincoli assunzionali.

III. Patologie nella dinamica della gestione del bilancio

- ✓ **Alterazione della veridicità degli equilibri di parte corrente.**



[Handwritten signature]

- L'effettiva sussistenza degli equilibri di parte corrente risulta incisa dalle patologie riscontrate nell'accertamento delle entrate relativamente al titolo II e III.
- E' stata rilevata un'anomalia nel rapporto tra entrate di natura straordinaria e spese aventi la medesima natura.
- E' stata rilevata la non corretta allocazione, tra le spese non ripetitive, di spese in realtà consolidate: Adeguamenti Istat- spese per oneri finanziari derivanti da anticipazione di tesoreria – spese per personale a tempo determinato.
- ✓ **Incapacità dell'Ente di funzionare con mezzi propri – ricorso cronico e anomalo all'anticipazione di tesoreria con conseguente violazione del divieto di indebitamento di cui all'art. 119, comma 6 Cost**
- L'anticipazione di tesoreria cronica, rivela un'incapacità strutturale dell'Ente di far fronte ai pagamenti con mezzi propri.
- Inoltre, per come in concreto utilizzata, tale anticipazione di tesoreria potrebbe risultare, di fatto, violativa del divieto di indebitamento di cui all'art. 119, comma 6 Cost.
- ✓ **Comportamenti difformi dalla sana e prudente gestione finanziaria: Assenza di accantonamenti per passività potenziali – Sottostima del Fondo svalutazioni rischi.**
- E' stata evidenziata la mancanza di accantonamenti per passività potenziali, e ciò anche in presenza di una notevole mole di contenziosi in essere, di cui un numero considerevole conclusi – nel 2013- con sentenze di condanna in danno dell'Ente. L'Ente non ha mai operato neppure una stima sulla possibile percentuale di soccombenza di tali contenziosi.
- E' stata riscontrata la sotto stima del fondo svalutazione rischi riportato nel consuntivo 2012 per euro 2.115.200,00, e ciò alla luce della notevole mole di residui attivi conservati *ante* 2008 e dal relativo grado di riscossione. Tale rilievo è stato confermato dall'Organo di revisione nell'ambito della Relazione sullo schema di rendiconto 2012.
- ✓ **Insostenibilità dell'indebitamento**
- Si è rilevata un'incapacità strutturale dell'Ente nel fare fronte, con mezzi propri, alla massa debitoria accumulata. Nei riscontri istruttori sono stati indicati mezzi incerti nell'*an*, nel *quantum* e nel *quando*.



✓ **Inadeguatezza delle misure assunte dall'Ente per la tenuta degli equilibri finanziari.**

Dalle risultanze istruttorie è emerso che il ricorso all'anticipazione di tesoreria risulta essere, più che una misura residuale ed emergenziale per sopperire a momentanee esigenze di liquidità, il principale strumento di funzionamento dell'Ente.

Tale ricorso indiscriminato e strutturale è, peraltro, consentito – in termini di *plafond*- da un sistema alterato dell'accertamento delle entrate.

Non sono state riscontrate misure idonee a ripristinare, a monte ed in via strutturale, le cause dei disequilibri di bilancio, e ciò nonostante la sussistenza di espresse previsioni normative al riguardo.

Ci si riferisce in particolare:

- a) alle anomalie riscontrate nel sistema di accertamento delle entrate e riaccertamento dei residui ;
- b) alle inefficienze rilevate nel sistema di riscossione delle entrate;
- c) all'inesistenza di misure volte a rendere effettivamente sostenibile l'indebitamento;
- c) all'inadeguatezza dei sistemi utilizzati per evitare la maturazione di ulteriore massa debitoria;
- d) all'utilizzo delle anticipazioni di tesoreria come fisiologico strumento di pagamento;
- e) all'assenza di qualsiasi misura volta a razionalizzare le spese correnti, in chiave di economicità, efficienza ed efficacia;
- f) la mancata adozione, in luogo dell'anticipazione di tesoreria e/o di liquidità, di altre misure e/o strumenti previsti dall'ordinamento giuridico per il riequilibrio delle proprie finanze in una prospettiva non emergenziale, ma strutturale;
- g) anomalie nell'affidamento del servizio di trasporto pubblico e nella pattuizione del relativo regolamento contrattuale. Tale fenomeno, al di là di ogni altra considerazione oggetto di futuro approfondimento istruttorio, non rappresenta un comportamento improntato a sana gestione finanziaria, in quanto si risolve in un irrazionale modalità di impiego delle risorse pubbliche.



6. L'ADOZIONE DI SPECIFICHE MISURE CORRETTIVE

La situazione finanziaria complessiva del Comune di Potenza presenta serie criticità, in alcuni casi di natura strutturale, che impongono una verifica immediata in ordine all'effettiva possibilità per l'Ente di proseguire nell'ordinaria gestione, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica ed in un'ottica di sana gestione finanziaria.

A tale fine, richiamata la previsione contenuta nell'art. 6, comma 2, del dlgs 6 settembre 2011, n.149, la Sezione individua alcune misure correttive che riferisce all'Ente al fine di porre rimedio alle criticità come sopra segnalate, riservandosi di verificare la loro attuazione, in concreto, entro il termine assegnato e conseguentemente valutare la sussistenza o meno dei presupposti previsti dal sopra articolato normativo per l'attivazione della procedura ivi codificata.

Preliminare ad una siffatta verifica, è una rappresentazione corretta della situazione finanziaria che tenga conto dei seguenti adempimenti:

- a) Rideterminare l'importo dei residui attivi allocati nel titolo III dell'entrata, avendo cura di eliminare i crediti di cui alla voce "Trasferimenti CSL quota vendita beni", per l'importo di Euro 15.616.918,75.
- b) Contestualmente a tale operazione, individuare nell'ambito dei residui conservati a valere su tale voce (i.e. "Trasferimenti CSL quota vendita beni), le entrate effettivamente sussistenti, in quanto derivanti dalla dismissione straordinaria del patrimonio immobiliare e procedere alla loro corretta allocazione nel titolo IV dell'entrata, previa verifica della sussistenza dei relativi presupposti anche ai sensi del nuovo principio di competenza finanziaria e previa verifica che tali entrate non siano state già allocate anche nel titolo IV dell'entrata.
- c) Fornire riscontro, con la relativa documentazione a corredo, in merito agli accertamenti di entrate, in conto competenza ed in conto residui, allocate nel titolo IV dell'entrata dei bilanci 2009, 2010, 2011 e 2012, per alienazione del patrimonio immobiliare (straordinaria o ordinaria), avendo cura di dettagliare i singoli atti di vendita effettuati, con indicazione di ogni singolo bene venduto e del prezzo incassato.



- d) Verificare l'effettiva riscossione nel 2012 dei crediti per "contributi ex legge regionale 16/2012" e, in caso di esito positivo della verifica, cancellare dal conto residui attivi tale posta, per il corrispondente importo;
- e) Ricalcolare, conseguentemente, i parametri funzionali a verificare il rispetto, per l'esercizio 2012, dei vincoli di finanza pubblica previsti dalla normativa per tempo vigente, tra cui: indebitamento ex art. 204 Tuel, ricorso all'anticipazione di tesoreria ex art. 222 Tuel, assunzione di personale, patto di stabilità interno; quest'ultimo anche relativamente agli esercizi 2009, 2010, 2011.
- f) Attuare una complessiva operazione di riaccertamento dei residui attivi e passivi conservati nel bilancio 2012, sulla base delle osservazioni e dei rilievi formulati nella presente delibera, avendo cura di verificare, per ognuno di essi, l'effettiva sussistenza dei presupposti e delle ragioni per il mantenimento o per l'eventuale cancellazione, anche alla luce dei nuovi principi contabili.
- g) Verificare il grado di effettiva esigibilità dei residui attivi conservati, utilizzando a tale fine tutti gli strumenti contrattuali a disposizione per ottenere dai concessionari del servizio di riscossione ogni utile informazione al riguardo.
- h) Integrare il fondo di svalutazione rischi in base al grado di esigibilità in concreto rilevato.

Conseguentemente, l'Ente dovrà:

- 1) rideterminare i risultati di amministrazione e di gestione del bilancio 2012 e dei successivi, onde pervenire al dato attuale correttamente indicato;
- 2) verificare, alla luce della sopra operazione di rideterminazione, la persistenza degli equilibri di parte corrente e di parte capitale;
- 3) riaccertare il rispetto dei restanti parametri di deficitarietà di cui al DM 18 febbraio 2013;
- 4) effettuare una stima delle percentuali di soccombenza nei giudizi pendenti ed una valutazione delle passività potenziali derivanti da qualsiasi altra fonte, anche di natura contrattuale. Effettuare, conseguentemente, ogni opportuno accantonamento al fine di prevenire gli effetti negativi di un'eventuale emersione di debiti fuori bilancio

Al fine di riportare in una situazione di equilibrio strutturale e prospettico il proprio bilancio, l'Ente dovrà:



[Handwritten signature]

(i) adottare idonee misure volte a programmare, in chiave effettiva, la propria dinamica dei pagamenti in conformità alla normativa vigente, secondo quanto rilevato in sede di accertamento del rilievo.

(ii) adottare misure idonee volte ad efficientare la propria dinamica della riscossione, secondo tutti gli strumenti all'uopo previsti dalla legge e dai contratti con i relativi concessionari del servizio.

(iii) adottare tutte le misure idonee a razionalizzare la propria dinamica di spesa, soprattutto quella corrente. A tale fine dovranno essere adottati tutti gli strumenti previsti dalla normativa vigente, in tema di razionalizzazione ed efficientamento, ivi incluso l'utilizzo di centrali di committenza per l'acquisto di beni e servizi.

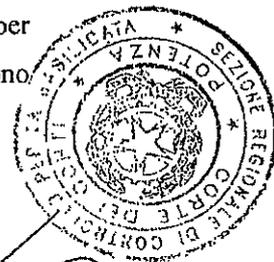
(iv) dovrà essere revisionata la dinamica dell'affidamento in appalto di lavori, servizi o forniture in assenza di bando di gara, limitando la stessa ai casi, in concreto, conformi alle deroghe previste dalla legge.

(v) dovranno essere riconsiderate le ragioni alla base delle esternalizzazione dei servizi, in chiave di effettiva economicità, efficienza ed efficacia del servizio reso all'utenza, e ciò con particolare riferimento al contratto in essere con la Cotrab, secondo quanto già rilevato.

(vi) dovrà essere fornita una relazione nell'ambito della quale vengano illustrate le misure adottate dalla Acta Spa e, per essa, dall'Ente quale unico socio, funzionali a razionalizzare ed efficientare l'utilizzo del proprio patrimonio immobiliare, il costo dei servizi, la spesa di personale e la capacità di funzionare con mezzi propri.

Inoltre, al fine di consentire a questa Sezione di effettuare ulteriori valutazioni sul rapporto in essere con la Cotrab, dovrà essere fornita copia tutti i contratti perfezionati, di volta in volta con la società Cotrab Spa sino all'attualità e delle determinazioni e/o delibere a ciascuno di essi connesse e/o conseguenti; dovrà essere fornito l'elenco delle risorse professionali utilizzate dalla Cotrab spa per l'espletamento del servizio, avendo cura di distinguere le risorse che vengono utilizzate anche nell'espletamento di servizi a favore di altri committenti.

P.Q.M



La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Basilicata

rileva

La sussistenza nella gestione finanziaria del Comune di Potenza dei profili di criticità strutturale individuati in motivazione, e per l'effetto

assegna

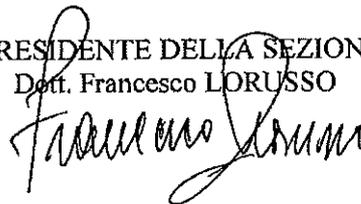
all'Amministrazione comunale di Potenza, il termine del 21 gennaio 2015 per adottare le misure correttive indicate nella presente pronuncia, ed ogni atto alle stesse conseguenze. Tali misure dovranno essere comunicate a questa Sezione regionale di controllo entro lo stesso termine del 21 gennaio 2015, ai sensi e per gli effetti dell'art. 6, comma 2, del Dlgs 6 settembre 2011.

Dispone che la presente deliberazione sia trasmessa al Presidente del Consiglio comunale, al Sindaco ed all'Organo di Revisione dei conti del Comune di Potenza.

Dispone che la presente pronuncia sia trasmessa, altresì, alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Potenza ed alla coesistente Procura Regionale della Corte dei conti.

Così deciso in Potenza, nella Camera di consiglio del 30 ottobre 2014.

IL PRESIDENTE DELLA SEZIONE
Dott. Francesco LORUSSO

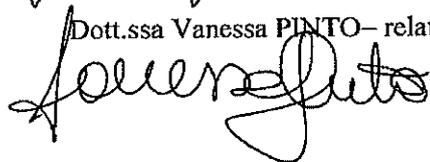


I MAGISTRATI

Dott. Giuseppe TEPI



Dott.ssa Vanessa PINTO - relatore



Depositata in Segreteria il 19 novembre 2014

IL FUNZIONARIO

PREPOSTO AI SERVIZI DI SUPPORTO

Dott. Giovanni CAPPIELLO

