

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

Presidente	Agostino Chiappiniello
Consigliere	Stefania Petrucci
Primo Referendario	Rossana De Corato
Primo Referendario	Cosmo Sciancalepore (Relatore)
Referendario	Carmelina Addresso

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

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

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

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

VISTO l'art.7 della legge n.131/2003;

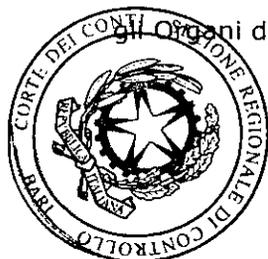
VISTO l'art. 148-bis del D.Lgs. n.267/2000;

VISTO l'art.6, co.2, del D.Lgs. n.149/2011;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n.18/SEZAUT/2013/INPR con la quale sono state approvate le linee guida cui devono attenersi gli Organi di revisione degli enti locali nella predisposizione della relazione sul rendiconto 2012;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n.11/SEZAUT/2014/INPR con la quale sono state approvate le linee guida cui devono attenersi gli Organi di revisione degli enti locali nella predisposizione della relazione sul rendiconto 2013;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n.13/SEZAUT/2015/INPR con la quale sono state approvate le linee guida cui devono attenersi gli Organi di revisione degli enti locali nella predisposizione della relazione sul rendiconto 2014;



VISTA l'ordinanza n.39/2016 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna adunanza pubblica;

UDITO il Magistrato Relatore Dott. Cosmo Sciancalepore;

UDITI, per il Comune di Cavallino (LE), il Sindaco Avv. Michele Lombardi e il Capo Settore Ragioneria Dott. Antonio Roberto Liaci.



FATTO

A seguito dell'esame delle relazioni dell'Organo di revisione del Comune di Cavallino (LE), previste dall'art.1, co.166, della legge 266/2005 e relative ai rendiconti degli esercizi 2012, 2013 e 2014, sono emerse alcune criticità rispetto alle quali si è reso necessario, con nota prot. n.2979 del 4 settembre 2015 (per i rendiconti degli esercizi 2012 e 2013) e con nota prot. n.225 del 21 gennaio 2016 (per il rendiconto dell'esercizio 2014), indirizzate al Sindaco e all'Organo di revisione, acquisire vari dati ed informazioni.

Esaminate, per i rendiconti 2012 e 2013, la nota di risposta n.12907 del 5 ottobre 2015, pervenuta il 6 ottobre 2015, n.3625, corredata da numerosi allegati e integrata, su richiesta della Sezione, dalla successiva comunicazione n.15628 del 19 novembre 2015, pervenuta via PEC il 20 novembre 2015, n.4259 e dalla mail dell'1 dicembre 2015, protocollata lo stesso giorno al n.4396 e, per il rendiconto 2014, la nota di risposta n.1949 del 16 febbraio 2016, pervenuta il 18 febbraio 2016, n.599, a firma congiunta del Sindaco, dell'Organo di revisione e del Responsabile del Servizio finanziario, non risultano superate varie criticità rilevate.

Infatti, in estrema sintesi, con riferimento agli esercizi 2012, 2013 e 2014 in esame, in base alla istruttoria effettuata, sono state rilevate le seguenti criticità: tardiva approvazione dei rendiconti 2012, 2013 e 2014; superamento, nell'esercizio 2012, del parametro di deficitarietà strutturale n.2 a causa della eccessiva presenza di residui attivi dei Titoli I e III *di nuova formazione*; superamento, nell'esercizio 2014, del parametro di deficitarietà strutturale n.3 a causa della eccessiva presenza di residui attivi dei Titoli I e III; risultato negativo della gestione di competenza dell'esercizio 2013; finanziamento, nel corso degli esercizi 2012 e 2013, di spese correnti ordinarie, ricorrenti e consolidate con entrate eccezionali in parte mai riscosse; emersione, a seguito di riaccertamento straordinario dei residui, di un ingente disavanzo di amministrazione a fronte di consistenti avanzi di amministrazione dichiarati per gli esercizi 2014 e precedenti; presenza di gravi criticità strutturali di cassa con sistematica differenza negativa di cassa di parte corrente, continuo ricorso ad anticipazioni di tesoreria e notevole difficoltà a pagare i debiti nei tempi imposti dalla legge; scarsa incisività dell'azione di riscossione delle entrate da violazioni al codice della strada e di recupero della evasione tributaria; scorretta allocazione di voci tra i servizi conto terzi. Si evidenzia anche che la Ragioneria generale dello Stato, a seguito di visita ispettiva effettuata nel corso del 2014, ha imputato al Comune numerose violazioni di legge in materia di personale commesse negli anni

2014 e precedenti.

Il Presidente della Sezione procedeva, con ordinanza n.39/2016, a convocare il Comune di Cavallino (LE) per l'odierna adunanza pubblica e a disporre la trasmissione all'ente delle osservazioni del Magistrato istruttore, relative alle citate criticità rilevate in sede istruttoria. Con la medesima ordinanza presidenziale veniva stabilito il termine del 7 aprile 2016, ore 12.00, per l'invio, da parte dell'ente convocato, di eventuali memorie illustrative e di ulteriore documentazione. Copia dell'ordinanza n.39/2016 e delle osservazioni del Magistrato istruttore sono state inviate al Comune di Cavallino (LE) il giorno 21 marzo 2016, prot. n.1085.

Dopo la convocazione per l'odierna adunanza pubblica, è pervenuta dal Comune la nota n.4621 del 7 aprile 2016, munita di alcuni allegati, con la quale l'ente, nei termini esposti successivamente, ha illustrato le ragioni alla base di alcune criticità rilevate e ha fornito informazioni aggiornate in merito a vari aspetti del bilancio dell'ente. A seguito di richiesta via mail della Sezione, con nota n.4925 del 13 aprile 2016, il Comune di Cavallino ha successivamente fornito i dati di cassa aggiornati alla stessa data. Nel corso della odierna adunanza pubblica, rispondendo alle domande del Collegio, nei termini successivamente riportati, l'ente ha fornito ulteriori chiarimenti su vari aspetti delle criticità rilevate.

DIRITTO



Quadro normativo.

Prima di procedere all'esame dei rendiconti degli esercizi 2012, 2013 e 2014 del Comune di Cavallino (LE) appare opportuno delineare brevemente il quadro normativo vigente in materia.

L'art.1, co.166, della legge n.266/2005 stabilisce che *"gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria trasmettono alle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo"*.

L'art.148-bis del D.Lgs. n.267/2000 (inserito dall'art.3 del D.L. n.174/2012) prevede che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'art.1, commi 166 e seguenti, della legge n.266/2005, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art.119 della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento e della assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare gli equilibri economico-finanziari degli enti. Ai fini di tale verifica, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti accertano, altresì, che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente. Lo stesso art.148-bis prevede, infine, che l'accertamento, nell'ambito delle verifiche prima indicate, di squilibri economico

finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta, per gli enti interessati, l'obbligo di adottare, entro 60 giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio.

L'art.6, co.2, del D.Lgs. n.149/2011 stabilisce che, qualora dalle pronunce delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti emergano comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario e lo stesso ente non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte, le necessarie misure correttive, la competente Sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. In tal caso, ove sia accertato, entro 30 giorni dalla predetta trasmissione, da parte della competente Sezione regionale della Corte dei conti, il perdurare dell'inadempimento da parte dell'ente locale delle citate misure correttive e la sussistenza delle condizioni di cui all'art.244 del D.Lgs. n.267/2000, il Prefetto assegna al Consiglio, con lettera notificata ai singoli Consiglieri, un termine non superiore a 20 giorni per la deliberazione del dissesto. Decorso infruttuosamente il termine di cui al precedente periodo, il Prefetto nomina un commissario per la deliberazione dello stato di dissesto e dà corso alla procedura per lo scioglimento del Consiglio dell'ente ai sensi dell'art.141 del D.Lgs. n.267/2000.

Sia l'art.6 del D.Lgs. n.149/2011 che l'art.3 del D.L. n.174/2012 (inserendo l'art.148-*bis* nel D.Lgs. n.267/2000), evidentemente, hanno sensibilmente rafforzato i controlli attribuiti alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali e hanno determinato il passaggio da un modello di controllo, di carattere meramente "collaborativo", privo di un effettivo apparato sanzionatorio e volto semplicemente a stimolare processi di autocorrezione, ad un modello di controllo cogente, dotato di efficacia inibitoria (il citato art.148-*bis* prevede la preclusione della attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria) e idoneo a determinare, attraverso un preciso iter procedimentale, in presenza dei relativi presupposti, il dissesto finanziario dell'ente (art.6 del D.Lgs. n.149/2011).

Considerato che, anche dopo l'entrata in vigore della citata normativa, risulta tuttora in vigore l'art.7, co.7, della legge n.131/2003, qualora tutte o parte delle irregolarità esaminate non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della deliberazione prevista dall'art.148-*bis* del D.Lgs. n.267/2000 e/o l'avvio del procedimento di c.d. "dissesto guidato" disciplinato dall'art.6, co.2, del D.Lgs. n.149/2011, la natura attualmente *anche* collaborativa del controllo svolto dalle Sezioni regionali della Corte dei conti non esclude la possibilità di segnalare agli enti interessati irregolarità contabili non gravi o meri sintomi di precarietà. Ciò appare utile per





prevenire l'insorgenza di più gravi situazioni di deficitarietà o di squilibrio.

* * * * *

1. Tardiva approvazione dei rendiconti degli esercizi 2012, 2013 e 2014.

I rendiconti degli esercizi 2012, 2013 e 2014 sono stati approvati dal Comune di Cavallino, rispettivamente, il 23 maggio 2013, il 14 luglio 2014 ed il 26 maggio 2015, quindi in lieve ritardo rispetto ai termini previsti dalla legge (rispettivamente, 30 aprile 2013, 30 giugno 2014 e 30 aprile 2015). Il Comune, nel corso della odierna adunanza pubblica, ha dichiarato che anche il rendiconto 2015 sarà approvato in lieve ritardo rispetto al termine stabilito dalla legge (30 aprile 2016) essendo tuttora in corso la relativa procedura di approvazione. Si osserva che risultano approvati tardivamente anche i rendiconti dei precedenti esercizi 2010 e 2011 e ciò conferma la presenza di una sistematica violazione da parte del Comune del termine stabilito dalla legge (articoli 151 e 227 del D.Lgs. n.267/2000) per tale adempimento.

Il Comune di Cavallino, nel corso dell'istruttoria, ha tentato di giustificare il reiterato superamento dei termini con non meglio precisati "*problemi organizzativi tra i vari settori dell'Ente*" ai quali sarebbe stato posto rimedio "*anche tramite la rideterminazione della pianta organica*", avvenuta però solo in data 12 giugno 2015. Successivamente, nelle memorie presentate prima della odierna adunanza (n.4621 del 7 aprile 2016), il Comune di Cavallino ha precisato, e ciò è stato ribadito verbalmente anche nel corso della adunanza pubblica, che il ritardo rilevato è sostanzialmente imputabile alla carenza di personale.

Pur dando atto che il ritardo accertato è stato sempre lieve, si evidenzia, in ogni caso, che l'approvazione del rendiconto è un adempimento ricorrente e largamente prevedibile, sottoposto ad un termine di legge. Appare opportuno evidenziare anche che, a partire dal rendiconto 2012, è prevista (art.227, co.2-bis, del D.Lgs. n.267/2000) la possibilità di scioglimento dell'organo consiliare nel caso di mancata approvazione del rendiconto entro i termini stabiliti dalla legge. Si ricorda, inoltre, che gli enti locali per i quali non sia intervenuta nei termini di legge la deliberazione del rendiconto, fino alla relativa approvazione, sono soggetti ai controlli previsti per gli enti locali strutturalmente deficitari (art.243 del D.Lgs. n.267/2000). Si richiama, infine, per quanto in argomento, quanto stabilito dall'art.161, co.3 del D.Lgs. n.267/2000.

Il Collegio, quindi, preso atto che il termine per l'approvazione del rendiconto sarà violato anche quest'anno, alla luce di quanto esposto, non può non richiamare l'ente, per il futuro, ad un tempestivo adempimento degli obblighi indicati.

* * * * *

2. Superamento dei parametri di deficitarietà strutturale n.2 e n.3.

L'art.242 del D.Lgs. n.267/2000 stabilisce che sono da considerarsi in condizioni strutturalmente deficitarie gli enti locali che presentano gravi ed incontrovertibili condizioni di squilibrio, rilevabili da una apposita tabella, allegata al rendiconto, contenente parametri obiettivi dei quali almeno la metà presentino valori deficitari. Agli enti che precipitano netto

stato di deficitarietà strutturale, fattispecie diversa dal dissesto finanziario disciplinato dagli articoli 244 e seguenti del D.Lgs. n.267/2000, si applicano le misure previste dall'art.243 del D.Lgs. n.267/2000. I parametri obiettivi rilevanti per gli esercizi 2012, 2013 e 2014 in esame sono stati fissati con D.M. 18 febbraio 2013. Per i Comuni sono fissati n.10 parametri. Per tali enti, quindi, lo stato di deficitarietà strutturale si materializzerebbe con il superamento di n.5 parametri. Questa Sezione, in varie occasioni, ha sottolineato che anche il superamento di un solo parametro di deficitarietà strutturale, pur non rendendo l'ente strutturalmente deficitario, costituisce una grave criticità che richiede la tempestiva adozione di concrete misure correttive.

Nell'esercizio 2012 risulta superato, sia pure in misura irrisoria (42,41% a fronte di un limite del 42%), il parametro di deficitarietà strutturale n.2 a causa della eccessiva presenza di residui attivi dei Titoli I e III *di nuova formazione*. Ciò è stato motivato in sede istruttoria con *"l'accertamento di alcune entrate extra cui è seguita la riscossione"*. Nell'esercizio 2014 risulta, invece, superato il parametro n.3 a causa della eccessiva presenza di residui attivi dei Titoli I e III. Anche questo parametro di deficitarietà strutturale è stato, comunque, superato in misura irrisoria (65,78% a fronte di un limite del 65%). Il Comune di Cavallino, nella nota di risposta n.1949 del 16 febbraio 2016, non aveva fornito alcuna risposta su quest'ultimo punto e, nonostante specifica richiesta, non aveva fornito alcuna indicazione in merito alle misure correttive adottate per il superamento del suddetto parametro di deficitarietà strutturale. Le ragioni del superamento nel 2014 del parametro n.3 sono state chiarite con la successiva nota n.4621 del 7 aprile 2016. E' stata sostanzialmente ammessa una certa difficoltà nella riscossione delle entrate derivanti da violazioni del codice della strada e tributi (oggetto di un punto successivo) nonostante una asserita velocizzazione delle procedure.

Il Comune di Cavallino ha dichiarato che, in base ai dati del c.d. preconsuntivo, i parametri di deficitarietà strutturale risultano, invece, tutti rispettati per l'esercizio 2015. Questo dato, insieme alla effettiva episodicità e irrisorietà degli sforamenti riscontrati negli ultimi esercizi, sembra prospettare, almeno per l'immediato futuro, il superamento della criticità rilevata. Il Collegio ritiene, tuttavia, doveroso sottolineare che, come verrà riportato dopo, le criticità che avevano determinato il superamento dei suddetti parametri di deficitarietà (sostanzialmente riconducibili alla eccessiva presenza di residui attivi di parte corrente a causa di una insufficiente attività di riscossione) non sono scomparse, come confermato anche dalla persistente carenza di liquidità.

* * * * *

3. Risultato negativo della gestione di competenza dell'esercizio 2013.

Il risultato della gestione di competenza consente di verificare l'equilibrio tra le risorse affluite all'ente e quelle utilizzate con riferimento alla sola gestione dell'esercizio considerato, senza, quindi, considerare l'influenza positiva o negativa delle gestioni degli esercizi finanziari precedenti. Componenti del risultato della gestione di competenza sono, infatti, accertamenti e



Handwritten signature or initials.

Handwritten signature or initials.

impegni di competenza. Il risultato negativo della gestione di competenza si verifica quando un ente, nel corso dell'esercizio finanziario esaminato, assume impegni di spesa per un importo complessivo superiore alle entrate accertate. Un risultato negativo della gestione di competenza corrisponde, generalmente, ad una errata o inattendibile attività di programmazione eseguita in sede di predisposizione e approvazione del bilancio di previsione e/o alla presenza di una sovrastima delle entrate previste o di un sottodimensionamento delle spese previste.

L'esistenza di un risultato negativo della gestione di competenza si pone in contrasto anche con quanto richiesto dall'art.162, co.6, del D.Lgs. n.267/2000 secondo il quale, tra l'altro, *"il bilancio di previsione è deliberato in pareggio finanziario complessivo"*. Il necessario pareggio finanziario del bilancio di previsione deve, infatti, scaturire da una rigorosa ed attendibile valutazione di tutti i flussi di entrata e di spesa previsti. Considerato, inoltre, che il rispetto di tale norma va assicurato, oltre che in sede di predisposizione e approvazione del bilancio di previsione, anche durante la gestione e in occasione delle eventuali variazioni di bilancio, un risultato negativo della gestione di competenza dimostra anche l'assenza o l'insufficienza, nel corso della gestione, dei necessari provvedimenti di salvaguardia degli equilibri di bilancio (art.193 del D.Lgs. n.267/2000) e di assestamento del bilancio (art.175, co.8, del D.Lgs. n.267/2000). La normativa appena richiamata è, infatti, evidentemente, rivolta ad assicurare gli equilibri e il pareggio di bilancio.

Nell'esercizio 2013 si rileva un risultato della gestione di competenza negativo per euro 220.610,33 (interamente derivante dalla parte capitale del bilancio). Il Comune di Cavallino, in sede istruttoria, ha spiegato tale risultato negativo, in modo generico, *"per la necessità di sostenere spese di investimento"*. Prima della adunanza (nota n.4621 del 7 aprile 2016) tale risultato negativo è stato, invece, imputato dall'ente alla mancata realizzazione di entrate che si è manifestata al termine dell'esercizio 2013. Tale giustificazione è stata ribadita anche nel corso della odierna adunanza pubblica, senza che siano state fornite sufficienti motivazioni della minore realizzazione di entrate indicata. L'ente ha anche evidenziato che l'ammontare dell'avanzo di amministrazione presente escludeva la possibilità di rischi derivanti dal suddetto risultato negativo.

Le argomentazioni prodotte dall'ente non risultano però condivisibili. I provvedimenti di riequilibrio e assestamento, contrariamente a quanto sostenuto dall'ente, risultavano necessari pur in presenza di un avanzo di amministrazione (peraltro, come si dirà successivamente, di dubbia attendibilità). Il rispetto degli equilibri e del pareggio di bilancio va sempre assicurato, attraverso un accurato e sistematico monitoraggio delle entrate e delle uscite (che nella fattispecie è mancato), non solo al momento della approvazione del bilancio di previsione ma per l'intero esercizio finanziario.

* * * * *

4. Finanziamento di spese correnti ordinarie con entrate eccezionali.



Il Comune di Cavallino ha proceduto al finanziamento, nel corso degli esercizi 2012 e 2013, di spese correnti ordinarie, ricorrenti e consolidate con entrate eccezionali (per il 2012, interessi attivi su somme, fondo sperimentale riequilibrio e recupero spese legali zona PIP; per il 2013, riconoscimento economico rete gas e recupero arretrati incentivo impianti fotovoltaici). Analoga criticità era rilevabile anche con riferimento al precedente esercizio 2011 (questionario 2011, punto 1.3).

Il finanziamento di spese correnti ordinarie, ricorrenti e consolidate con entrate eccezionali, anche laddove astrattamente consentito dalla legge, oltre a non essere evidentemente espressione di una sana gestione, espone generalmente l'ente al rischio di futuri squilibri di bilancio. Tale rischio si concretizza in assenza di adeguate riscossioni. Quanto indicato si è verificato per il Comune di Cavallino. Una parte delle suddette entrate eccezionali non risultano infatti mai riscosse (es. recupero arretrati incentivo impianti fotovoltaici e parte delle spese legali della zona PIP). Un'altra parte risulta riscossa solo in esercizi successivi (es. per gli *"interessi attivi sulle somme A&S"* l'integrale riscossione della somma residua di euro 116.653,73 è avvenuta il 20 novembre 2015). Si evidenzia che gli *"arretrati incentivo impianti fotovoltaici"*, di importo pari ad euro 148.500,00, come confermato durante l'odierna adunanza pubblica, risultano successivamente eliminati in sede di riaccertamento straordinario contribuendo a determinare il relativo disavanzo di amministrazione.

Il Collegio, nel ribadire che il finanziamento di spese correnti ordinarie, ricorrenti e consolidate con entrate eccezionali, anche laddove astrattamente consentito dalla legge, non costituisce espressione di una sana gestione, ritiene opportuno evidenziare la necessità di evitare tali operazioni che rappresentano una delle cause più frequenti di carenza di liquidità.

* * * * *

5. Gestione dei residui e risultato di amministrazione.

L'analisi della gestione dei residui è fondamentale, in primo luogo, ai fini della verifica della attendibilità del risultato di amministrazione. Tale considerazione vale sia considerando il complessivo quadro normativo vigente nel periodo esaminato (anni 2012/2014) che l'attuale disciplina in materia. L'art.189 del D.Lgs. n.267/2000 stabilisce (anche tuttora) che costituiscono residui attivi *"le somme accertate e non riscosse entro il termine dell'esercizio"*. L'art.190 del medesimo D.Lgs. definisce i residui passivi come *"somme impegnate e non pagate entro il termine dell'esercizio"*. L'art.228, co.3, del D.Lgs.n.267/2000 prevede ancora che *"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 od in parte dei residui"*. Durante tale verifica, riguardante ciascun residuo, nessuno escluso, l'ente deve mantenere un comportamento prudente. Sono mantenute tra i residui attivi solo le somme precedentemente accertate (in conformità a quanto disposto dall'art.179 del D.Lgs. n.267/2000) per le quali esiste ancora un titolo giuridico che rende l'ente locale creditore della correlativa entrata.



La possibilità di riscossione dei residui attivi, normalmente, è tanto più bassa quanto più remoti nel tempo sono gli accertamenti che hanno determinato il residuo attivo. Inserire nel rendiconto di un ente residui attivi inesigibili o insussistenti (es. a causa di una cattiva applicazione dell'art.179 citato in materia di accertamento delle entrate) è contrario ai fondamentali principi di certezza, veridicità ed attendibilità del bilancio e rende la situazione finanziaria dell'ente solo apparentemente migliore di quella reale (*Corte costituzionale, sentenza n.138/2013*).

L'attività di riaccertamento dei residui è strettamente legata alla quantificazione del risultato di amministrazione. Quest'ultimo, infatti, è pari al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi (art.186 del D.Lgs. 267/2000). La presenza in bilancio di residui attivi privi dei requisiti di legge rende automaticamente inattendibile il risultato di amministrazione accertato con l'approvazione del rendiconto. In questo caso, l'applicazione dell'avanzo di amministrazione espone inevitabilmente l'ente a gravi rischi finanziari. L'attività di riaccertamento dei residui, la cui qualità è direttamente proporzionale al livello di attendibilità del risultato di amministrazione dichiarato, costituisce comunque un adempimento obbligatorio per legge (art.228, co.3, del D.Lgs. n.267/2000) al quale ciascun ente deve riservare la massima attenzione. Tale attività, caratterizzata da una azione propulsiva e di coordinamento da parte del responsabile del servizio finanziario, coinvolge tutti i dirigenti o responsabili di servizio i quali sono tenuti ad attestare, chiaramente e non solo mediante generiche clausole di stile, le ragioni del mantenimento in bilancio di tali poste e, quindi, a motivare espressamente il mancato stralcio delle stesse.

La gestione dei residui, effettuata dal Comune di Cavallino per il periodo 2012/2014 in esame, presenta alcune significative criticità che si riflettono negativamente sulla attendibilità del risultato di amministrazione dichiarato in ciascun esercizio esaminato. Tali criticità sono alla base della successiva emersione di un considerevole disavanzo di amministrazione a seguito della attività di riaccertamento straordinario dei residui effettuata in relazione alla nuova disciplina sulla armonizzazione contabile.

Con l'approvazione dei rendiconti degli esercizi 2012/2013/2014 in esame, il Comune di Cavallino ha sempre dichiarato la presenza di un consistente avanzo di amministrazione (sempre interamente o prevalentemente non vincolato). L'attività di riaccertamento straordinario dei residui ha fatto emergere, invece, dopo un risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014 di euro 597.333,76, un disavanzo di amministrazione al 1 gennaio 2015 di euro 3.739.116,76. Tale disavanzo è scaturito anche dalla cancellazione di residui attivi "non correlati ad obbligazioni giuridiche perfezionate" (euro 1.328.899,56).

Il Comune di Cavallino ha imputato l'emersione del suddetto disavanzo di amministrazione alla presenza di un elevato Fondo crediti di dubbia esigibilità e, come rilevato, alla cancellazione di vari residui attivi. Nel corso della adunanza pubblica, è stato precisato che i residui attivi cancellati si riferiscono all'IMU e al contributo GSE. Quanto indicato, di fatto,



conferma una precedente carente attività di riaccertamento dei residui, con costante mantenimento nel tempo di residui attivi inesigibili o insussistenti. Il risultato di amministrazione dichiarato negli ultimi esercizi risulta, quindi, inattendibile.

L'improvvisa emersione del suddetto disavanzo di amministrazione (euro 3.739.116,76) dopo anni di avanzi di amministrazione dichiarati, per le sue notevoli dimensioni, appare del tutto singolare e non spiegabile esclusivamente con le dinamiche del passaggio al nuovo sistema contabile (es. reimputazione dei residui). Ancora più singolare risulta la circostanza che lo stesso rendiconto 2014, approvato (deliberazione C.C. n.8 del 26 maggio 2015) contemporaneamente al riaccertamento straordinario (deliberazione G.C. n.139 del 26 maggio 2015) che sarebbe alla base del suddetto disavanzo, invece, presentava un avanzo di amministrazione (prevalentemente non vincolato) pari ad euro 597.333,76. In particolare, con riferimento alla cancellazione di residui attivi "non correlati ad obbligazioni giuridiche perfezionate" (euro 1.328.899,56), cancellazione che sarebbe stata da sola sufficiente a determinare il disavanzo di amministrazione, non sono state spiegate le ragioni per le quali non si è invece proceduto al relativo stralcio in occasione della sostanzialmente contemporanea attività di riaccertamento ordinario che ha preceduto l'approvazione del rendiconto 2014.

In sostanza, l'ente, in data 26 maggio 2015, dopo aver effettuato il prescritto riaccertamento ordinario mantenendo residui attivi per euro 1.328.899,56 che il giorno stesso avrebbe dichiarato "non correlati con obbligazioni giuridiche perfezionate", ha prima approvato il rendiconto 2014 dichiarando un avanzo di amministrazione di euro 597.333,76 (alla data del 31/12/2014) e poi, nello stesso giorno, ha approvato un riaccertamento straordinario dal quale, invece, anche per effetto della menzionata cancellazione di residui attivi per euro 1.328.899,56 "in quanto non correlati con obbligazioni giuridiche perfezionate", è emerso un disavanzo di amministrazione di euro 3.739.116,76 (alla data dell'1/1/2015). E' ragionevole ritenere che l'ente ha così operato al solo fine di avvantaggiarsi impropriamente della possibilità riconosciuta dall'art.3, co.16, del D.Lgs. n.118/2011 di ripianare il disavanzo di amministrazione in 30 anni. Ciò condurrà sostanzialmente l'ente a dover ripianare in un lunghissimo arco di tempo, sottraendo risorse preziose ad impieghi futuri, passività da tempo effettivamente presenti in bilancio e mai affiorate che andavano invece ripianate secondo le regole ordinarie. Indicativo di una carente attività di riaccertamento dei residui negli esercizi precedenti appare essere anche l'ingente importo del fondo crediti di dubbia e difficile esazione al 31/12/2014 (euro 2.757.311,98).

* * * * *

6. Riscossione delle entrate da violazione del codice della strada e recupero della evasione tributaria.

La riscossione delle entrate derivanti dalla applicazione di sanzioni per violazioni del codice della strada costituisce notoriamente una attività di grande importanza per gli enti locali anche per i suoi innegabili riflessi contabili. L'attività di recupero della evasione tributaria,



sua volta, come più in generale l'attività di riscossione delle entrate tributarie, costituisce indubbiamente una attività di primaria importanza alla quale ogni ente deve riservare grande attenzione. Il recupero della evasione tributaria, attraverso idonee attività di accertamento e riscossione, infatti, consente di acquisire preziose risorse finanziarie, può permettere di non elevare ulteriormente la pressione fiscale a livello locale e realizza il principio costituzionale secondo il quale "tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva" (art.53 Cost.). L'insufficiente attività di recupero della evasione tributaria può determinare problemi di liquidità e conduce generalmente alla realizzazione di danni erariali derivanti dalla prescrizione di crediti tributari.

L'istruttoria condotta, pur considerando quanto comunicato dall'ente nelle memorie presentate prima dell'adunanza e nel corso della odierna adunanza, ha consentito di rilevare una scarsa incisività dell'azione di riscossione delle entrate da violazioni al codice della strada e di recupero della evasione tributaria. Questa scarsa incisività costituisce certamente uno degli elementi alla base della strutturale crisi di liquidità del Comune di Cavallino. Non è superfluo rammentare che la presenza di modesti indici di riscossione delle entrate derivanti dalla attività di recupero della evasione tributaria era stata evidenziata all'ente già in occasione di precedenti istruttorie (es. nota n.1319 del 20 giugno 2012 relativa al rendiconto 2010).

Nel corso della istruttoria, era stato specificato che la scarsa percentuale di riscossione è *comunque* anche imputabile alla cancellazione di alcuni accertamenti "per gli avvisi annullati successivamente". Ciò, in realtà, non costituisce una valida giustificazione e sembra, anzi, denotare una cattiva applicazione della disciplina in tema di accertamento delle entrate. Nel corso della adunanza pubblica, il Comune di Cavallino ha anche evidenziato che la maggior parte dei residui attivi relativi al recupero della evasione tributaria riguardano alcuni c.d. grandi contribuenti. Il Comune ha precisato di aver provveduto, entro tempi molto brevi, ad emettere i relativi ruoli coattivi.

Il Collegio non può esimersi dal richiedere all'ente un tempestivo e deciso miglioramento della attività di riscossione delle entrate. Il permanere di una scarsa riscossione dei residui attivi non consentirà di superare la strutturale crisi di liquidità che da tempo attanaglia l'ente e potrebbe determinare, nel prossimo futuro, ulteriori problemi derivanti dall'esigenza di reperire liquidità anche per la restituzione della anticipazione ottenuta in base al D.L. n.35/2013.

* * * * *

7. Situazione della cassa.

L'esame della situazione di cassa costituisce certamente lo strumento più attendibile ed immediato per accertare il reale stato di salute delle finanze di un ente. In via esemplificativa, il costante ricorso alla anticipazione di tesoreria, la non completa restituzione al termine dell'esercizio finanziario della anticipazione di tesoreria ricevuta oppure l'incapacità di fare fronte ai debiti certi, liquidi ed esigibili nei tempi e con le modalità stabilite dalla legge costituiscono, anche singolarmente, elementi attestanti serie difficoltà e l'inattendibilità del



conto del bilancio e, inoltre, indici sintomatici di uno stato di dissesto finanziario. Il ripetuto utilizzo della anticipazione di tesoreria, a maggior ragione in assenza di integrale restituzione della stessa a fine esercizio, costituisce una situazione di squilibrio finanziario rilevante per l'attivazione delle procedure di verifica sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile dell'ente previste dall'art.148 del D.Lgs. n.267/2000.

L'anticipazione di tesoreria è una forma di finanziamento a breve termine concessa all'ente dal tesoriere. Si tratta di uno strumento, sottoposto dalla legge a rigidi limiti quantitativi e procedurali, finalizzato a fronteggiare momentanee ed improrogabili esigenze di cassa derivanti dallo sfasamento cronologico che può verificarsi tra pagamenti e riscossioni. L'anticipazione di tesoreria è una fattispecie di carattere eccezionale e non costituisce una forma di indebitamento. Tuttavia, se un ente ricorre a tale strumento in modo costante, l'anticipazione di tesoreria muta sostanzialmente la propria natura divenendo, di fatto, una forma di vero e proprio indebitamento. La Corte costituzionale (*sentenza n.188/2014*), infatti, ha avuto occasione di precisare che la causa di finanziamento dell'anticipazione, causa giuridica nella quale si combinano la funzione di finanziamento con quella di razionalizzazione dello sfasamento temporale tra flussi di spesa e di entrata attraverso un rapporto di finanziamento a breve termine tra ente pubblico e tesoriere, è stata ritenuta compatibile con il divieto di indebitamento per spese diverse dagli investimenti stabilito dall'art.119, co.6, della Costituzione 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, co.17, della legge 350/2003. La finalità dell'anticipazione, consistente nel porre rimedio ad eccessi diacronici tra i flussi di entrata e di spesa, trova quindi il proprio limite nel preciso riferimento a tali situazioni, al fine di evitare che si sconfini nella arbitraria utilizzazione di un mezzo di copertura della spesa alternativo e non consentito dall'ordinamento.

L'impiego costante di tale strumento, peraltro, oltre a rappresentare un comportamento evidentemente difforme dalla sana gestione finanziaria, dimostra l'esistenza di squilibri finanziari gravi (generalmente derivanti dalla presenza di residui attivi insussistenti o inesigibili) che può configurare o condurre rapidamente allo stato di dissesto finanziario il quale, si ribadisce, si materializza, per insolvenza, anche nella ipotesi in cui l'ente non è in grado di fare fronte *validamente*, vale a dire nei tempi e con le modalità stabilite dalla legge, ai crediti certi, liquidi ed esigibili di terzi. Il ricorso sistematico ad anticipazioni di tesoreria costituisce un indice sintomatico di uno stato di dissesto (*Corte dei conti, deliberazioni n.7/AUT/2011 e n.2/AUT/2012*). L'anticipazione di tesoreria, inoltre, comporta normalmente oneri a carico dell'ente per il pagamento di interessi passivi che possono configurare danno erariale. Ulteriore elemento attestante una critica situazione di cassa è il continuo utilizzo, in termini di cassa, delle entrate vincolate per il pagamento di spese correnti (art.195 del D.Lgs. n.267/2000), a maggior ragione nell'ipotesi in cui l'ente interessato non riesca a ricostituire le



stesse rapidamente o, comunque, entro la fine dell'esercizio finanziario.

Il Comune di Cavallino presenta, da tempo, gravi criticità in materia di cassa. Questa Sezione aveva rilevato tale problematica già in passato (es. deliberazione n.73/PRSP/2009).

E' stata rilevata una considerevole differenza di cassa di parte corrente in tutti gli esercizi esaminati. Ciò, come confermato dal Comune (nota n.12907 del 5 ottobre 2015), è imputabile principalmente al rimborso della anticipazione di tesoreria ottenuta che sembra finanziato, praticamente, con ulteriore anticipazione di tesoreria.

L'ente, da anni, ricorre sistematicamente ad anticipazioni di tesoreria. Il Comune di Cavallino ha motivato il costante ricorso alle anticipazioni di tesoreria (che ha peraltro comportato il pagamento di rilevanti interessi passivi) con la *"volontà dell'Amministrazione Comunale di essere quanto più possibile puntuale nei pagamenti resi a fronte di entrate correttamente accertate nell'anno ma non riscosse totalmente in esso"*. In realtà, pur risultando certamente apprezzabile la finalità dichiarata dal Comune, il continuo ricorso alle anticipazioni di tesoreria deriva, invece, principalmente, dalla cronica incapacità di riscuotere e dalla cattiva abitudine di finanziare spese con entrate di dubbia esigibilità o sussistenza o comunque riscosse tardivamente. L'anticipazione di tesoreria ricevuta nell'esercizio 2014, ultimo esercizio in esame (euro 2.017.564,71), già superiore a quella ottenuta nell'esercizio 2012 (euro 1.679.652,05) e nell'esercizio 2013 (euro 1.969.206,66), ancora una volta non è stata integralmente restituita a fine esercizio, peraltro per un ammontare superiore (euro 325.062,00) a quanto già rilevato al termine dell'esercizio 2012 (euro 54.411,59) ed al termine dell'esercizio 2013 (euro 141.247,64). Anche i giorni di utilizzo dell'anticipazione risultano in progressivo aumento e riguardano quasi l'intero esercizio (310 giorni nel 2012, 331 giorni nel 2013, 354 giorni nel 2014). Sono in progressivo aumento anche gli interessi passivi pagati a causa delle anticipazioni di tesoreria utilizzate (euro 11.309,56 nel 2012; euro 15.686,82 nel 2013; euro 20.919,55 nel 2014).

La situazione della cassa risulta costantemente critica e l'ente, da tempo, non risulta sempre in grado di pagare i debiti certi, liquidi ed esigibili nei tempi previsti dalla legge. Nell'esercizio 2014, ultimo esercizio esaminato, l'entità dei pagamenti, relativi a transazioni commerciali, effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dal D.Lgs. n.231/2002 ammontava ad euro 4.318.488,75.

In base all'ultimo dato fornito prima della chiusura dell'istruttoria (nota n.1949 del 16 febbraio 2016), nonostante una precedente anticipazione di liquidità ottenuta in base al D.L. n.35/2013 (euro 635.009,94 a sua volta da restituire con gli interessi), alla data della risposta, l'ente utilizzava l'anticipazione di tesoreria per euro 1.152.464,25, fondi vincolati per euro 445.563,06 ed era gravato da debiti certi, liquidi ed esigibili per euro 849.644,52. Pur escludendo l'anticipazione di liquidità ottenuta, l'ente presentava, quindi, un debito di cassa pari ad euro 2.447.671,83, a fronte di una anticipazione di tesoreria massima utilizzabile, per l'esercizio 2016, di euro 3.289.081,96 (limite già incrementato, ai sensi dell'art.2, co.3-bis, del



D.L. n.4/2014 e dell'art.1, co.738, della legge n.208/2015, rispetto al limite *ordinario* di euro 1.973.449,17). In base agli ultimi dati disponibili (mail del 13 aprile 2016, n.4925), la situazione risulta leggermente migliorata nelle ultime settimane in quanto l'anticipazione di tesoreria utilizzata è sostanzialmente stabile (euro 1.191.878,61), mentre i fondi vincolati utilizzati (euro 133.587,85) e i debiti certi, liquidi ed esigibili sono notevolmente diminuiti (euro 649.057,30). Escludendo l'anticipazione di liquidità ottenuta, il Comune di Cavallino presenta, quindi, in base agli ultimi dati, un debito di cassa pari ad euro 1.974.523,76 (il miglioramento rispetto ai dati precedenti è di euro 473.148,07).

Le gravi criticità appena descritte in tema di liquidità sembrano dimostrate anche dalla forte differenza negativa di cassa di parte corrente prima menzionata e sono accentuate dal rilevante saldo negativo tra residui attivi e residui passivi di parte capitale costantemente registrato negli ultimi anni. Quest'ultimo aspetto è stato motivato con la prassi di finanziare opere pubbliche con entrate correnti che si sono rivelate di difficile o lenta riscossione. Tali difficoltà di cassa risultano ragionevolmente generate da una scarsa capacità di riscossione e dalla abituale presenza in bilancio di residui attivi inesigibili o insussistenti. Il costante mancato stralcio dal conto del bilancio dei crediti di dubbia esigibilità o sussistenza è alla base della emersione, precedentemente descritta, di un ingente disavanzo di amministrazione a seguito della attività di riaccertamento straordinario effettuata nel corso del 2015. Il Comune ha chiarito di non aver fatto ricorso alla anticipazione di liquidità consentita dal D.L. n.78/2015.

Il Collegio, in presenza di un recente miglioramento della situazione di liquidità, pur evidenziando l'attuale persistenza di una estrema precarietà della situazione di liquidità, ritiene al momento sufficiente richiamare l'ente ad un rapido e deciso miglioramento della attività di riscossione. Risulta necessario però evidenziare anche che, in assenza di significativi ulteriori miglioramenti nella fase della riscossione nel corso del corrente anno, in considerazione del fatto che l'ente dovrà reperire nei prossimi anni anche la liquidità per restituire l'anticipazione di liquidità ottenuta (euro 635.009,94 da restituire con gli interessi) e che l'aumento del limite massimo della anticipazione di tesoreria ottenibile (ai sensi dell'art.2, co.3-bis, del D.L. n.4/2014 e dell'art.1, co.738, della legge n.208/2015) scade al termine del presente esercizio finanziario, potrà essere imposto, ai sensi e per gli effetti di cui all'art.6, co.2, del D.Lgs. n.149/2011, un formale piano triennale di rientro, con obbligo di monitoraggio semestrale da inviare a questa Sezione, che preveda l'integrale pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili esistenti e dei debiti che acquisteranno tali caratteristiche durante la durata del piano e, inoltre, la completa restituzione dalla anticipazione di tesoreria ottenuta e la ricostituzione dei fondi vincolati eventualmente utilizzati per il pagamento dei medesimi debiti.

Nel corso della odierna adunanza pubblica, il Comune di Cavallino ha sostenuto di aver contabilizzato l'anticipazione di liquidità ottenuta ai sensi del D.L. n.35/2013 (euro 635.009,94 da restituire con gli interessi) "*nell'ambito dei prestiti*". L'ente ha ammesso di non aver proceduto alla relativa contabilizzazione in conformità a quanto disposto in merito dalla



Handwritten mark

Handwritten mark

Sezione delle Autonomie della Corte dei conti (deliberazione n.33/SEZAUT/2015) e che adotterà i necessari correttivi in occasione della approvazione del rendiconto 2015. In sede di riscontro alla presente deliberazione, l'ente dovrà provvedere ad illustrare le misure correttive adottate in merito e ad indicare i riflessi contabili scaturiti dall'adeguamento a quanto disposto in tema dalla Sezione delle Autonomie.

* * * * *

8. Servizi conto terzi.

Le entrate e le spese relative ai servizi per conto di terzi riguardano poste che rappresentano per l'ente, al tempo stesso, un credito e un debito. Le suddette poste rappresentano mere partite di giro. Si tratta, infatti, di somme da riscuotere e da incassare per la realizzazione di un interesse ascrivibile ad altro soggetto giuridico. In altre parole, le poste relative ai servizi conto terzi riguardano attività rispetto alle quali l'ente è terzo e opera come mero esecutore. In relazione a tali attività non deve, quindi, sussistere alcun rischio per il bilancio dell'ente. Per gli esercizi 2012/2014 in esame, le entrate e le spese da servizi conto terzi riguardano tassativamente le voci previste dal D.P.R. n.194/1996. Per costante e consolidata giurisprudenza contabile anche di questa Sezione, vige la tassatività delle voci imputabili nei servizi conto terzi al fine di evitare alterazioni alle risultanze contabili (es. elusione del patto di stabilità). Sono iscrivibili nei servizi conto terzi, pertanto, solo le operazioni poste in essere dall'ente, non per la realizzazione di un proprio fine istituzionale, ma per conto di altri soggetti, in assenza di qualsiasi discrezionalità e autonomia decisionale dell'ente stesso. Non è, pertanto, sufficiente, per la relativa allocazione nei servizi conto terzi, la sola circostanza che una spesa sia sostenuta dall'ente per un terzo e sia destinata ad essere interamente rimborsata.

Non sono imputabili tra i servizi conto terzi le partite attive e passive relative a soggetti come i piani di zona, privi di un proprio bilancio, cui l'ente partecipa quale capofila (es. Sez. Campania n.14/2015/PRSP). Questa Sezione (*deliberazione n.84/2014/PRSP*), in sintonia con un consolidato orientamento interpretativo, ha avuto occasione di precisare che *"la gestione in forma associata di funzioni e servizi non costituisce di per sé motivazione per l'iscrizione nei servizi per conto terzi delle relative entrate ed uscite"*. Una interpretazione diversa renderebbe del resto superfluo l'art.31, co.6-bis, della legge n.183/2011. La Corte costituzionale (*sentenza n.188/2014*) ha chiarito che *"le partite di giro sono poste di entrata e di spesa per definizione in equilibrio, gestite dall'ente in nome e per conto di altri soggetti ma, in ogni caso, estranee all'amministrazione del suo patrimonio. Esse si articolano in voci di entrata e di spesa analiticamente correlate che presuppongono un equilibrio assoluto, il quale si sostanzia in un'ontologica invarianza dei saldi contabili"*.

I servizi conto terzi costituiscono una fattispecie con proprie caratteristiche peculiari e non una categoria di carattere residuale nella quale comprendere, per mere esigenze di comodità, voci di entrata e di spesa per le quali si riscontrano difficoltà nella allocazione nei



Handwritten signature

pertinenti titoli di bilancio. Sono comunque da evitare imputazioni provvisorie ai capitoli inerenti le entrate e le spese per partite di giro delle riscossioni e dei pagamenti effettuati in assenza dell'ordinativo di incasso e di pagamento. Non hanno natura di "servizi conto terzi" le operazioni in attesa di imputazione definitiva nel pertinente titolo del bilancio. L'art.165, co.12, del D.Lgs. n.267/2000, infine, nel testo vigente durante gli esercizi finanziari in esame, precisava che *"le entrate e le spese per le funzioni delegate dalle regioni non possono essere collocate tra i servizi per conto di terzi"*.

Il Comune di Cavallino, pur descrivendo, con le note di risposta n.12907 del 5 ottobre 2015 e n.1949 del 16 febbraio 2016, le singole voci inserite tra le *"altre per servizi conto terzi"*, non ha sempre adeguatamente dimostrato, sul piano giuridico, le ragioni della correttezza dell'allocazione effettuata. Per tutte le motivazioni esposte, non confutate dal Comune esaminato, né in sede istruttoria, né nel corso della odierna adunanza pubblica, l'inserimento di alcune voci (*"Compensi dipendenti erogati da Piano sociale"*, *"Finanziamenti regionali per progetti"*, *"Spese erogate e poi recuperate da terzi per tumulazioni e loculi"*, *"Indennizzi e trasferimenti ricevuti ed erogati"*) tra le *"altre per servizi conto terzi"* risulta illegittimo. Lo stesso ente, nella nota n.1949 del 16 febbraio 2016 e nella successiva nota n.4621 del 7 aprile 2016, ha dichiarato che *"è in atto una più attenta loro contabilizzazione"*. Questa azione correttiva è stata ribadita in occasione della odierna adunanza pubblica.

Il Collegio non può esimersi dal richiedere all'ente una attenta e scrupolosa applicazione della normativa vigente in materia.

* * * * *

9. Violazioni della normativa sul personale.

Il Comune di Cavallino è stato oggetto, nel corso del 2014, di una verifica ispettiva da parte della Ragioneria generale dello Stato la quale ha imputato all'ente una lunga serie di violazioni di legge soprattutto in materia di personale (relazione RGS del 25 marzo 2014).

In estrema sintesi la Ragioneria generale dello Stato ha ravvisato le seguenti irregolarità: omessa rideterminazione della dotazione organica e mancata analisi dei fabbisogni del personale (art.6, co.3, D.Lgs. n.165/2001); omessa o scorretta adozione degli atti di programmazione triennale del fabbisogno di personale; mancato rispetto del principio di riduzione della spesa del personale (art.1, co.557, legge n.296/2006); omessa attestazione del rispetto del limite di spesa per assunzioni di personale (art.76, co.7, D.L. n.112/2008); illegittimo trasferimento di dipendenti; irregolarità nel conferimento di incarichi dirigenziali per assenza di procedure selettive e mancato rispetto dei limiti di reclutamento (art.110 D.Lgs. n.267/2000); violazione dei presupposti in materia di utilizzo di rapporti di lavoro a tempo determinato e di somministrazione di lavoro temporaneo (art.36 D.Lgs. n.165/2001); mancato rispetto dei limiti di spesa previsti per la somministrazione di lavoro temporaneo (art.9, co.28, D.L. n.78/2010); assunzioni a titolo fiduciario disposte in violazione dell'art.90 del D.Lgs. n.267/2000; omesso esercizio della potestà regolamentare in materia di incarichi di



collaborazione autonoma; mancato rispetto delle condizioni per l'affidamento di incarichi a soggetti esterni all'amministrazione e mancata sottoscrizione di atti aventi valore contrattuale per lo svolgimento di tali incarichi; mancata separazione delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo dalle funzioni esecutive; omessa comunicazione a questa Sezione degli incarichi affidati a dipendenti dell'ente e a collaboratori esterni; mancata adozione dei provvedimenti e delle comunicazioni in materia di mobilità del personale (articoli 34 e 34-bis D.Lgs. n.165/2001); omessa attuazione della normativa in materia di inconferibilità ed incompatibilità degli incarichi (art.15 D.Lgs. n.39/2013); irregolare applicazione delle disposizioni in materia di erogazione della retribuzione di risultato al personale con qualifica dirigenziale; inclusione nella delegazione trattante per la stipulazione del contratto decentrato di esponenti politici e di soggetti esterni all'amministrazione; omessa predisposizione della relazione illustrativa tecnico-finanziaria e mancata acquisizione del parere del Collegio dei Revisori dei conti in sede di contratto decentrato (art.5 Ccnl enti locali 1 aprile 1999).

Il Comune di Cavallino, dopo un sollecito, ha provveduto a presentare alla Ragioneria generale dello Stato delle controdeduzioni (nota n.8468 dell'1 luglio 2015). Lo stesso ente, come indicato nella nota n.4621 del 7 aprile 2016, ha anche adottato numerose misure correttive volte a tenere conto dei rilievi espressi dalla Ragioneria generale dello Stato.

In particolare l'ente ha proceduto alla ricostruzione dei fondi degli anni 2009/2013, ha approvato il fondo 2014 e costituito il fondo 2015 e ha quantificato la somma da recuperare pari ad euro 94.395,83 per la parte stabile e ad euro 3.860,28 per la parte variabile; ha disciplinato le indennità di rischio e di disagio; ha istituito formalmente il servizio di reperibilità degli addetti allo stato civile; ha approvato un nuovo regolamento per l'erogazione degli incentivi per la progettazione; ha proceduto alla rideterminazione della dotazione organica; ha integrato la disciplina comunale in materia di uffici di staff; ha adottato un nuovo regolamento per il conferimento degli incarichi di collaborazione; ha approvato la disciplina delle posizioni organizzative e i criteri per la graduazione delle medesime posizioni, con rideterminazione della retribuzione di posizione; ha revocato l'assegnazione del compenso precedentemente previsto in favore del Vice Segretario per i periodi di sostituzione del Segretario comunale; ha approvato il sistema di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa ed individuale ai fini della retribuzione di risultato; ha effettuato la ricognizione annuale delle eccedenze e degli esuberi del personale e ha dichiarato la riduzione della spesa del personale negli ultimi esercizi.

La procedura di verifica da parte della Ragioneria generale dello Stato è tuttora in corso. Il Comune di Cavallino dovrà tenere informata questa Sezione di ogni novità inerente alla suddetta procedura di verifica e di ogni ulteriore misura correttiva adottata.

P. Q. M.





La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia, nell'esercizio delle funzioni conferite dall'art.7, co.7, della legge n.131/2003, dall'art.1 co.166, della legge n.266/2005 e dall'art.148-bis del D.Lgs. n.267/2000, in relazione agli esiti del controllo sui rendiconti degli esercizi 2012, 2013 e 2014 del Comune di Cavallino (LE):

1) Dichiara che costituiscono violazione di norma finalizzata a garantire la regolarità della gestione finanziaria oppure irregolarità o situazione suscettibile di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari dell'Ente: la tardiva approvazione dei rendiconti 2012, 2013 e 2014; il superamento dei parametri di deficitarietà strutturale n.2 (nell'esercizio 2012) e n.3 (nell'esercizio 2014); il risultato negativo della gestione di competenza 2013; il finanziamento, nel corso degli esercizi 2012 e 2013, di spese correnti ordinarie, ricorrenti e consolidate con entrate eccezionali; l'insufficiente attività di riaccertamento ordinario dei residui; la scarsa e tardiva riscossione dei residui attivi derivanti da violazioni del codice della strada; la scarsa attività di recupero della evasione tributaria; l'ampio e costante ricorso ad anticipazioni di tesoreria; la scorretta contabilizzazione della anticipazione di liquidità; lo scorretto inserimento di voci tra i servizi conto terzi.

2) Prescrive che l'ente adotti tempestivamente ogni misura correttiva idonea a superare definitivamente le criticità rilevate nella presente deliberazione.

3) Dispone che l'Organo di revisione dell'ente svolga, in merito a quanto riportato nella presente deliberazione, una attenta attività di controllo e vigilanza riferendo a questa Sezione ogni aspetto rilevante.

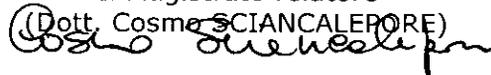
4) Dispone che il Comune informi la Sezione in ordine ad ogni novità inerente alla procedura di verifica da parte della Ragioneria generale dello Stato.

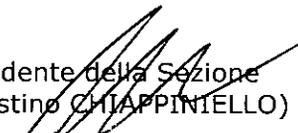
5) Stabilisce che copia della presente pronuncia sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale e all'Organo di revisione del Comune di Cavallino (LE) per gli adempimenti di rispettiva competenza.

6) Dispone che la deliberazione consiliare di presa d'atto della presente pronuncia da parte dell'ente e di adozione di tutti i provvedimenti necessari, se non diversamente previsto, dovrà essere adottata dal Comune entro il termine di 60 giorni dalla comunicazione del deposito della presente deliberazione. La deliberazione consiliare e tutti gli ulteriori atti adottati dall'ente dovranno essere trasmessi a questa Sezione, unitamente alla attestazione dell'avvenuto adempimento dell'obbligo di pubblicazione della presente deliberazione disposto dall'art.31 del D.Lgs. n.33/2013, nei successivi 30 giorni.

Così deciso, in Bari, il giorno 14 aprile 2016.

* * * * *

Il Magistrato relatore
(Dott. Cosma SCIANCALEPONE)


Il Presidente della Sezione
(Dott. Agostino CHIAPPINIELLO)


depositata in Segreteria
il 7.8 APR 2016
il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Marialuca SCIANNAMEO)
