

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

composta dai Magistrati

Presidente di Sezione	Agostino Chiappiniello	
Consigliere	Stefania Petrucci	
Primo Referendario	Rossana De Corato	
Primo Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Referendario	Carmelina Addresso	Relatore
Referendario	Michela Muti	

a seguito della adunanza pubblica del 5 ottobre 2017 ha adottato la seguente deliberazione

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;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 13/AUT/2015/INPR del 9 marzo 2015, con la quale sono state approvate le linee guida per la redazione della relazione per il rendiconto 2014;

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



VISTA la legge n.213 del 7 dicembre 2012;

VISTA l'ordinanza n. 103/2017 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna adunanza pubblica;

UDITO il Magistrato relatore, dott.ssa Carmelina Adesso;

UDITI, per il comune di Trepuzzi (LE), il Sindaco, dott. Giuseppe Taurino, ed il Responsabile del servizio finanziario, dott. Benvenuto Bisconti.

FATTO

A seguito dell'esame della relazione dell'Organo di revisione del comune di Trepuzzi (LE), prevista dall'art.1, co.166, della legge 266/2005 e relativa al rendiconto 2014, il Magistrato istruttore chiedeva, con nota prot. n. 304 del 25/01/2017, indirizzata al Sindaco ed all'Organo di revisione, ulteriori dati ed informazioni. A riscontro della richiesta inoltrata, perveniva a questa Sezione la nota di risposta prot. cdc n. 594 del 14/02/2017, a firma del Sindaco e dell'Organo di revisione. Esaminata la documentazione depositata, il Magistrato istruttore rilevava che non risultavano superate le seguenti criticità: differenza negativa di parte corrente, mancata restituzione dell'anticipazione di tesoreria, debiti fuori bilancio non riconosciuti, superamento del limite di spesa per il lavoro flessibile, debiti nei confronti di un organismo partecipato, presenza di partecipazioni societarie di dubbia conformità al disposto dell'art. 4 d. lgs 175/2016.

Il Presidente di Sezione procedeva, quindi, con ordinanza n. 103/2017, a convocare il comune di Trepuzzi per l'odierna adunanza pubblica ed a disporre la trasmissione delle osservazioni del Magistrato istruttore relative alle criticità rilevate in sede istruttoria. Con la medesima ordinanza presidenziale veniva stabilito il termine del 27 settembre 2017, ore 12, per l'invio, da parte dell'ente convocato, dei dati richiesti, di eventuali memorie illustrative e di ogni ulteriore documentazione. Copia dell'ordinanza n. 103 e delle osservazioni del Magistrato istruttore venivano inviate a mezzo pec al comune interessato in data 15 settembre 2017 con nota prot. 3880 del 15/09/2017.

Con nota prot. cdc 4130 del 28 settembre 2017 venivano trasmesse le memorie in vista dell'odierna adunanza. La documentazione trasmessa permetteva di superare la criticità relativa all'esposizione debitoria per € 526.982,03 nei confronti della partecipata Servizi pubblici ambientali S.p.a.: sul punto, l'ente riferiva che *"il servizio di raccolta e trasporto RSU dal mese di maggio 2017 è stato affidato a una nuova ditta individuata con formale gara ai sensi di legge dall'Autorità di bacino competente. Il debito evidenziato dal Revisore nella sua relazione è stato estinto completamente tra il mese di dicembre 2015 ed il mese di marzo 2016. Pertanto la società Servizi Pubblici ambientali S.p.a., partecipata al 5%, nella ricognizione straordinaria del prossimo Consiglio comunale convocato per il 30 settembre p.v. viene indicata come società da liquidare"*.



In adunanza sono intervenuti, in rappresentanza dell'ente, il Sindaco, dott. Giuseppe Taurino, ed il Responsabile del servizio finanziario, dott. Benvenuto Bisconti.

DIRITTO

Quadro normativo.

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. 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, 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. 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. 267/2000.

Come sottolineato a più riprese dalla Corte Costituzionale (cfr. sent n.60/2013, n.198/2012, n. 39/2014), il controllo finanziario attribuito alla Corte dei conti e, in particolare, quello che è chiamata a svolgere sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, va ascritto alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità -da intendere come verifica della conformità delle (complessive) gestioni di detti enti alle regole contabili e finanziarie- e ha lo scopo, in una prospettiva non più statica (com'era il tradizionale controllo di legalità-regolarità), ma dinamica, di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive, funzionali a garantire l'equilibrio del bilancio e il rispetto delle regole contabili e finanziarie. A tal fine è fatto obbligo all'Ente controllato, in caso di accertamento da parte della Sezione di violazioni di norme finalizzata a garantire la regolarità della gestione finanziaria e di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari, di adottare i provvedimenti necessari per l'eliminazione e per il ripristino degli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle Sezioni regionali di controllo che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle Sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

Per tali ragioni, l'art.3 del D.L. 174/2012 (inserendo l'art.148-bis nel D. Lgs. 267/2000), ha 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 ha 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, il dissesto dell'ente (art.6 del D. Lgs. 149/2011).

La valenza cogente del controllo previsto dall'art 148 bis Tuel (e rafforzato dalla previsione dell'art 6 d. lgs 149/2011) si inserisce in maniera coerente -in rapporto da mezzo a fine- nel quadro delineato dall'art 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1, che, all'art 97 comma 1 Cost., impone a tutte le pubbliche amministrazioni di garantire l'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico, in linea con l'ordinamento dell'Unione europea.

Considerato, inoltre, 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 le irregolarità esaminate non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione delle misure previste dall'art.148-bis del D. Lgs. n.267/2000 o l'avvio del procedimento di c.d. "dissesto guidato", la natura anche collaborativa del controllo svolto dalle Sezioni regionali della Corte dei conti non esclude la possibilità di segnalare agli enti interessati anche 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.

Premesso quanto sopra, l'istruttoria condotta in relazione al rendiconto 2014 del comune di Trepuzzi (LE), come di seguito esposto, ha evidenziato la presenza di alcune criticità rilevanti ai sensi dell'art.148-bis del D. Lgs. 267/2000.

1. Situazione di cassa.

L'istruttoria condotta sul rendiconto 2014 ha evidenziato, sotto il profilo della gestione di cassa, alcune criticità idonee, in assenza di tempestivi interventi correttivi, ad esporre l'ente al rischio di futuri squilibri di bilancio.

Si evidenzia, in particolare, una differenza negativa di parte corrente pari ad €388.760,14, espressione delle difficoltà di far fronte ai pagamenti correnti con le entrate correnti.

Il comune, inoltre, ha fatto reiteratamente ricorso all'anticipazione di tesoreria dal 2013 al 2015 e nell'anno 2014 non ha provveduto alla restituzione della medesima per un importo di €403.728,43. Nelle controdeduzioni si riferisce che si è provveduto all'intera restituzione entro la fine dell'esercizio di riferimento. Tuttavia, tra i pagamenti del 2014 riportati sul sito Finanza locale, non è indicato l'importo dell'anticipazione che, invece, è presente nei dati del 2015.

La criticità si è aggravata nell'esercizio 2015, nel corso del quale l'importo dell'anticipazione non restituita si è incrementato fino a raggiungere la somma complessiva di € 1.252.871,56.

Nelle memorie sono state illustrate le misure correttive adottate che si incentrano soprattutto sul potenziamento della lotta all'evasione al fine di incrementare le entrate, con la notifica di accertamenti IMU per € 1.430.000,00 ed accertamenti TARES per € 500.000,00. Gli effetti positivi delle iniziative intraprese dovrebbero determinare, si legge nelle memorie, *"un buon recupero della anticipazione di tesoreria entro la fine dell'esercizio corrente con un rientro definitivo a far tempo dal prossimo esercizio 2018"*.

Il Collegio prende atto di quanto riferito in merito ai risultati delle iniziative messe in campo ed ai presumibili riflessi positivi sulla gestione di cassa, tuttavia, per l'esercizio in esame, non può che confermare la criticità, sottolineando come si tratti di una problematica che, in quanto reiterata in più esercizi, riveste ormai carattere strutturale.

Sul punto si richiama quanto già osservato da questa Sezione con delibera n. 3/PRSP/2014 relativa al rendiconto 2010.

Con riferimento all'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria ed alla sua mancata completa restituzione a fine esercizio, si ricorda, infine, che, secondo il consolidato orientamento di questa Sezione, costituisce comportamento non conforme ad una sana e prudente gestione finanziaria il reiterato ricorso ad anticipazione di tesoreria, sia pure nei limiti consentiti dall'art. 222 del Tuel ed anche se la predetta anticipazione non è utilizzata per l'intero importo concesso. Infatti, l'anticipazione, secondo l'insegnamento della Consulta, è un negozio caratterizzato da una 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; la causa di finanziamento dell'anticipazione è stata, quindi, ritenuta compatibile con il divieto di cui all'art. 119, sesto comma 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 (Corte Cost. sentenza n. 188/2014).

2. Debiti fuori bilancio.

Nell'esercizio 2014 il comune di Trepuzzi non ha riconosciuto i debiti fuori bilancio, chiudendo l'esercizio finanziario con € 333.758,10 di debiti ancora da riconoscere.

L'ente ha precisato che nell'esercizio 2015 sono stati riconosciuti debiti per € 18.447,91 e che nel 2016 sono stati riconosciuti altri debiti per complessivi € 117.169,92, di cui € 28.728,37 da sentenze esecutive ed € 88.441,55 per acquisizione di beni e servizi. Il ritardo nel riconoscimento viene imputato all'assenza di *"una adeguata struttura burocratica"*; la criticità, tuttavia, è in fase di superamento in quanto *"l'attuale amministrazione comunale ha richiesto l'immediata chiusura di tutte le istruttorie in corso al fine di portare in Consiglio le deliberazioni di rito riguardanti circa euro 200.000,00"*.

Pur prendendo atto di quanto riferito, permane, per l'esercizio in esame, la criticità inerente al tardivo riconoscimento dei debiti fuori bilancio.

Questa Sezione ha costantemente segnalato come di debiti fuori bilancio costituiscano una grave patologia da evitare (cfr., *ex plurimis*, le delibere n.ri 60/PRSP/2017, 103/PRSP/2017, 105/PRSP/2017, 160/PRSP/2016).

Sul piano della tempestività del riconoscimento, si richiama quanto osservato dalla Sezione controllo Liguria con delibera n. 109/PRSP/2016: *"La disciplina legislativa posta dall'art. 194 del d.lgs. n. 267 del 2000 obbliga, invece, gli enti locali ad adottare con tempestività i provvedimenti di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, onde evitare, la formazione di ulteriori oneri aggiuntivi, come eventuali interessi passivi o spese. La mancata tempestiva adozione degli atti amministrativi necessari è astrattamente idonea a generare responsabilità per funzionari e/o amministratori. In particolare, nel caso di sentenza esecutiva, al fine di evitare il verificarsi di conseguenze dannose per l'ente a causa del mancato pagamento nei termini previsti del titolo esecutivo, la convocazione del Consiglio per l'adozione delle misure di copertura, e di eventuale riequilibrio, deve essere disposta immediatamente, e, in ogni caso, in tempo utile per effettuare il pagamento nei termini di legge (cfr., *ratione temporis*, i principi contabili redatti dall'Osservatorio degli enti locali del Ministero dell'interno, n. 2, paragrafo 103). L'art. 194 del d.lgs. n. 267 del 2000, anche nella formulazione *pro tempore* vigente, prescrive che gli enti locali riconoscano i debiti fuori bilancio in occasione dell'obbligatoria deliberazione consiliare annuale di salvaguardia degli equilibri di bilancio (disciplinata dal precedente art. 193, comma 2) o, eventualmente, con la diversa periodicità stabilita dai regolamenti di contabilità (che, in relazione a quanto prescritto dalla norma, nella disgiuntiva precedente, non può che essere infrannuale). Il collegamento funzionale fra la delibera di*



[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

riconoscimento dei debiti fuori bilancio e quella, obbligatoria e annuale, della salvaguardia degli equilibri (la cui mancata adozione viene equiparata, dal comma 4 dell'art. 193, alla mancata approvazione del bilancio di previsione, con possibile provvedimento di scioglimento del consiglio comunale ai sensi dell'art. 141, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000), emerge, altresì, dal contenuto normativo dei provvedimenti di riequilibrio che, in caso di accertamento negativo, obbligano il Consiglio comunale ad adottare, fra gli altri, i provvedimenti per il ripiano degli eventuali debiti fuori bilancio (oltre alla copertura di eventuali disavanzi, di gestione o di amministrazione e all'adeguamento del fondo crediti di dubbia esigibilità). "

3. Superamento del limite di spesa per il lavoro flessibile.

Nell'esercizio considerato il comune di Trepuzzi ha superato il limite di spesa per il lavoro flessibile stabilito dall'art 9 comma 28 d.l. 78/2009 conv. dalla l. 122/2010. In particolare, l'importo della spesa impegnata è pari ad € 24.885,46, a fronte di un limite da rispettare pari ad € 1.329,23.

L'ente ha riferito che il mancato rispetto del limite è riferibile alla figura professionale di Responsabile del settore tecnico comunale e che, allo stato attuale, la problematica è stata risolta con la copertura del posto mediante procedura di mobilità andata a buon fine.

Il Collegio prende atto del rientro della voce di spesa entro i limiti di legge, conferma, tuttavia, la criticità per l'esercizio 2014.

4. Organismi partecipati: ricorrenza dei presupposti di cui all'art 4 d lgs 175/2016.

Il Comune di Trepuzzi ha una partecipazione pari al 51% nella Farmacia comunale S.r.l..

In sede istruttoria si è chiesto di motivare il mantenimento di tale partecipazione alla luce dell'art 4 d lgs 175/2016.

L'ente ha riferito che il servizio di farmacia comunale, in quanto *"volto ad assicurare il diritto di rango costituzionale alla salute, è da considerarsi certamente servizio pubblico essenziale"* e che *"la mission, pertanto, di tale società è quella di consentire, nei limiti del possibile e della copertura dei costi minimi di gestionali, una politica dei prezzi e dei servizi farmaceutici sul territorio di maggior favore verso le classi più bisognose"*.

Pur condividendo quanto osservato in merito alla natura di servizio pubblico del servizio farmaceutico, si osserva che nulla è stato chiarito in merito al collegamento del servizio in esame con le proprie finalità istituzionali. Si osserva, infatti, che il legislatore impone un collegamento particolarmente qualificato e contrassegnato dalla stretta necessità (art 4 comma 1 l. 175/2016). In altri termini, la finalità di interesse pubblico è condizione necessaria, ma non sufficiente per il mantenimento della partecipazione, dovendo l'ente preliminarmente valutarne la stretta necessità per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali.

Sul punto il comune di Trepuzzi dovrà fornire maggiori chiarimenti in sede di revisione straordinaria delle partecipazioni societarie prevista dall'art 24 d lgs 175/2016.



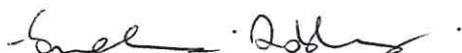
P Q M

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia, con riferimento al rendiconto 2014 del comune di Trepuzzi, ai sensi dell'art.148-*bis* del D.Lgs. 267/2000:

- 1) dichiara che costituiscono violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione ed irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari dell'Ente la differenza negativa di parte corrente, il reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria e la mancata completa restituzione della medesima a fine esercizio, il ritardo nel riconoscimento dei debiti fuori bilancio, la violazione del limite di spesa per il lavoro flessibile, la mancanza di adeguata motivazione in merito al mantenimento della partecipazione nella Farmacia comunale S.r.l.;
- 2) prescrive che l'Ente adotti ogni misura correttiva idonea a superare definitivamente le criticità rilevate nella presente deliberazione;
- 3) dispone che copia della presente pronuncia sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Presidente del Consiglio comunale affinché ne dia comunicazione all'Organo consiliare, al Sindaco e all'Organo di revisione dell'Ente nonché ai fini dell'adempimento di cui all'art. 31 d lgs 14 marzo 2013 n. 33. Copia della deliberazione di presa d'atto della presente pronuncia da parte dell'Ente dovrà pervenire a questa Sezione entro il termine di 60 giorni previsto dall'art.148-*bis* del Tuel; entro lo stesso termine dovranno pervenire i provvedimenti adottati dall'Ente in esecuzione della presente pronuncia, unitamente alla attestazione dell'avvenuto adempimento dell'obbligo di pubblicazione disposto dall'art. 31 del D.Lgs. n.33/2013, nei successivi 30 giorni.

Così deciso in Bari, il giorno 5 ottobre 2017.

Il Magistrato relatore
Carmelina ADESSO



Il Presidente
Agostino CHIAPPINIELLO



depositata in Segreteria

il23 OTT. 2017.....

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Marialuce SCIANNAMEO)

