



CORTE DEI CONTI

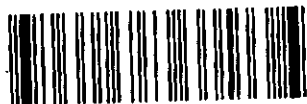
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

Servizio di supporto | Il Funzionario Preposto

COMUNE DI SANT'AGATA
Codice IPA: c_1447
Prot. 0001919 del 28/02/2017 EN



CORTE DEI CONTI



0001240-28/02/2017-SC_PUG-T75-P

Al Sindaco
del Comune di
Sant'Agata di Puglia

Al Presidente del consiglio
comunale del Comune di
Sant'Agata di Puglia

All'Organo di Revisione
del Comune di
Sant'Agata di Puglia

Oggetto: Delibera n. 15 /PRSP/2017

Si trasmette la deliberazione in oggetto, adottata nella Camera di consiglio del 24 gennaio 2017, ai sensi dell'art. 148 bis del d.lgs. n. 267/2000.

Il Direttore del Servizio di supporto

dott.ssa Marialuca Sciannameo





DELIBERAZIONE N.15 /PRSP/2017

REPUBBLICA ITALIANA
La
Corte dei conti
in

Sezione regionale di controllo per la Puglia

composta dai seguenti magistrati:

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

A seguito dell'adunanza pubblica del 24 gennaio 2017 ha assunto la seguente deliberazione.
Visti:

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



degli enti locali, approvate in relazione al Rendiconto della gestione 2013 dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 11/SEZAUT/2014/INPR in data 18 aprile 2014;

- le note istruttorie sul rendiconto 2013 (così come successivamente integrate) indirizzate al Comune ed all'Organo di revisione, e le controdeduzioni depositate dall'ente a riscontro;
- le osservazioni conclusive del Magistrato relatore in data 29 novembre 2017;
- l'ordinanza n. 118 del 29 novembre 2016, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'adunanza pubblica in data 13 dicembre 2016 per l'esame delle criticità evidenziate nelle suddette osservazioni finali;
- l'istanza di rinvio depositata dal comune in data 5 dicembre 2016, alla quale ha fatto seguito l'accoglimento del rinvio;
- l'ordinanza n. 121 del 14 dicembre 2016, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'adunanza pubblica in data 24 gennaio 2017 per l'esame delle criticità evidenziate nelle suddette osservazioni finali;
- le memorie presentate dal comune in data 27 dicembre 2016;

Udito il relatore Primo Ref. Rossana De Corato;

Udito, in rappresentanza del Comune di Sant'Agata di Puglia (FG), il Sindaco Luigi Russo e il Segretario comunale dott.ssa Maria Telesca.

Ritenuto in

FATTO

In data 02/11/2014 è pervenuta la relazione dell'Organo di revisione del Comune di Sant'Agata di Puglia (2.249 abitanti) sul rendiconto relativo all'esercizio 2013, redatta ai sensi dell'art. 1 comma 166 della L. n. 266/2005, in conformità alle linee guida approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 11/SEZAUT/2014/INPR in data 18 aprile 2014.

La relazione dell'Organo di revisione è stata successivamente modificata e sostituita in data 19 gennaio 2016 e inviata mediante SiQuel.

A seguito dell'attività di controllo espletata mediante note istruttorie, tutte indirizzate al comune ed all'Organo di revisione, sono stati presentati da parte del comune, con memorie acquisite agli atti, chiarimenti e precisazioni in ordine a numerosi aspetti della gestione finanziaria.

Il magistrato istruttore, non avendo ritenuto i suddetti chiarimenti idonei a superare i rilievi formulati, ha depositato le osservazioni finali, evidenziando i profili di criticità emergenti dall'esame del rendiconto 2013.

Con ordinanza n. 118 del 29 novembre 2016, il Presidente della Sezione ha quindi convocato il Comune di Sant'Agata di Puglia (FG) per l'adunanza pubblica del 13 dicembre 2016, tuttavia, a seguito di richiesta di rinvio formulata dall'ente, si è reso necessario riconvocare, con ordinanza presidenziale n. 121 del 14 dicembre 2016, il comune per l'adunanza odierna; contestualmente alla trasmissione dell'ordinanza n. 118/2016 è stato



R A

disposto l'invio delle suddette osservazioni finali del magistrato istruttore.

In data 27 dicembre 2016 sono pervenute, nel termine fissato dall'ordinanza presidenziale n. 121/2016, le memorie illustrative, unitamente a numerosi allegati, con cui il Comune di Sant'Agata di Puglia ha rassegnato le proprie controdeduzioni in relazione ai rilievi formulati.

Nel corso dell'adunanza pubblica, dopo la relazione del magistrato istruttore, i rappresentanti dell'ente, riportandosi sostanzialmente a quanto dedotto nelle memorie scritte, hanno fornito ulteriori chiarimenti su alcuni aspetti delle criticità rilevate.

I rilievi formulati dal magistrato istruttore s'incentravano prevalentemente sulle seguenti criticità attinenti a:

- Flussi di cassa, anticipazione di tesoreria, mancata ricostituzione dei vincoli;
- Difficoltà nel recupero dell'evasione tributaria con particolare riferimento alle riscossioni per T.A.R.S.U./TIA/COSAP/TOSAP;
- Criticità relative ai debiti fuori bilancio riconosciuti nell'esercizio 2013 ed ai procedimenti di esecuzione forzata;
- Contenimento delle spese;
- Società partecipate;
- Violazione dei parametri di deficitarietà.

Considerato in

DIRITTO

QUADRO NORMATIVO.

Prima di procedere all'esame delle criticità rilevate nel rendiconto dell'esercizio 2013 del Comune di Sant'Agata di Puglia (FG) appare opportuno delineare brevemente il quadro normativo vigente in materia.

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

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



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

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

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, c. 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, c. 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.

Le criticità riscontrate

1.- Problematiche attinenti ai flussi di cassa, all'anticipazione di tesoreria e alla ricostituzione dei vincoli

Con nota istruttoria del 23/12/2015 e, successivamente, con Integrazione del 07/04/2016, è stato chiesto all'Ente, considerata la cospicua differenza di flussi di cassa di parte corrente, pari ad - € 4.331.009,51, di specificare le cause che avevano condotto ad un risultato così deficitario e, soprattutto, di indicare nel dettaglio la tipologia di entrate che, seppur accertate nel bilancio, avevano prodotto riscossioni così ridotte.

Inoltre, si richiedevano informazioni in merito alla mancata attuazione di procedure idonee ad evidenziare i vincoli di entrata a specifica destinazione previste dall'art. 195 del TUEL, così come riscontrabile nella relazione inviata dall'Organo di revisione.

Il Comune di Sant'Agata ha confermato, anche in sede di adunanza pubblica, che non è in grado di fornire adeguate spiegazioni in ordine alle criticità riguardanti le previsioni di entrata che non hanno prodotto la necessaria liquidità, in quanto l'ufficio finanziario e tributi versava, sino al 2015, in una situazione di estrema confusione e, pertanto, l'attività di verifica e reperimento dei dati è risultata di difficile attuazione.

La crisi di liquidità che ha interessato il comune nel 2013, confermativa, comunque, di un trend già consolidato negli esercizi precedenti ed accertato da questa Sezione (cfr. Deliberazione n. 44/PRSP/2012 relativa al Rendiconto del 2009, n. 58/PRSP/2014 relativa al Rendiconto del 2010, deliberazione n. 137/PRSP/2016 sui rendiconti 2011 e 2012), ha conseguentemente determinato la necessità di ricorrere continuativamente all'anticipazione di tesoreria nel 2013 e nel 2014 e, in tale ultimo esercizio, ha comportato anche uno scoperto pari ad € 528.139,67.

L'ente ha, tuttavia, rappresentato che, quantomeno a decorrere dal mese di ottobre 2015, non è più in anticipazione di tesoreria, ed ha chiuso l'esercizio medesimo con un risultato di cassa positivo (€ 860.027,60).

Ulteriore criticità è stata rilevata con riferimento alla mancanza di ogni chiarimento e quantificazione sull'utilizzo di entrate vincolate per impieghi correnti, infatti l'ente ha confermato, in sede di discussione orale, che solo a decorrere dal 2016 si è provveduto a contabilizzare nelle scritture finanziarie i movimenti di impiego e di reintegro delle somme vincolate utilizzate per spese correnti. Osserva il Collegio che, anche sotto il profilo formale, l'adempimento previsto dall'allegato 4/2, punto 10.6 del D.Lgs n. 118/2011, è stato evaso dal Comune di Sant'Agata di Puglia tardivamente, in quanto la determinazione del responsabile con la quale viene determinata la giacenza vincolata al 1° gennaio 2015 è stata assunta solo ad inizio 2016.



A tal proposito rammenta il Collegio che il punto 10.6, all. 4/2 al D.Lgs n. 118/2011 dispone che: *"...All'avvio dell'esercizio 2015, contestualmente alla trasmissione del bilancio di previsione o, in caso di esercizio provvisorio, contestualmente alla trasmissione del bilancio provvisorio da gestire e dell'elenco dei residui, gli enti locali comunicano formalmente al proprio tesoriere l'importo degli incassi vincolati alla data del 31 dicembre 2014.*

L'importo della cassa vincolata alla data del 1 gennaio 2015 è definito con determinazione del responsabile finanziario, per un importo non inferiore a quello risultante al tesoriere e all'ente alla data del 31 dicembre 2014, determinato, dalla differenza tra i residui tecnici al 31 dicembre 2014 e i residui attivi riguardanti entrate vincolate alla medesima data...".

Inoltre, l'ente ha rappresentato che la ricostruzione dei vincoli è stata effettuata tardivamente, sia per l'assoluta l'incertezza nella quantificazione di tale tipologie di entrate, che per l'oggettiva difficoltà nell'individuazione e classificazione delle stesse.

Così come ampiamente illustrato nelle precedenti pronunce specifiche rese nei confronti dell'ente, anche nell'esercizio 2013, il Comune di Sant'Agata di Puglia ha reiterato il ricorso all'anticipazione di tesoreria, in contrasto con il fine dell'istituto dettato dall'art. 3, comma 17, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 che ne consente l'utilizzo temporaneo e saltuario, in quanto debito a breve termine sottratto ai limiti di destinazione alle spese di investimento posti dall'art. 119, u.c. della Costituzione.

Sulla base delle informazioni ricavate dal questionario 2013 e dalla documentazione acquisita agli atti d'ufficio, l'esercizio 2013, pur non essendosi chiuso con uno scoperto di tesoreria, ha registrato un costante utilizzo dell'istituto dell'anticipazione di tesoreria.

L'esame della situazione di cassa costituisce certamente lo strumento più attendibile ed immediato per accertare il reale stato di salute delle finanze di un ente. In via esemplificativa, il costante ricorso all'anticipazione di tesoreria (art.222 del D.Lgs. n. 267/2000), la non completa restituzione al termine dell'esercizio finanziario della anticipazione di tesoreria ricevuta, oppure l'incapacità di fare fronte ai debiti certi, liquidi ed esigibili nei tempi e con le modalità stabilite dalla legge costituiscono, anche singolarmente, elementi attestanti serie difficoltà e l'inattendibilità del conto del bilancio, oltre che indici sintomatici di uno stato di dissesto finanziario.

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

I dati già evidenziati escludono, tuttavia, la natura transitoria dello squilibrio in cui versa l'Ente. Il Comune di Sant'Agata di Puglia, ha contratto nel 2013 per periodi prolungati, anticipazioni di tesoreria che si sono trasformate da strumento di correzione degli squilibri



temporali tra riscossioni e pagamenti in uno strumento d'indebitamento vero e proprio, gestito in alternativa al debito commerciale.

Tale operazione, quando si verifica senza soluzione di continuità, costituisce comportamento difforme da una sana e prudente gestione finanziaria e, per l'assenza del presupposto della temporaneità del *deficit* di cassa, potrebbe costituire una violazione della regola aurea di destinazione dell'indebitamento alle spese d'investimento.

Il ricorso all'anticipazione generalmente è l'effetto della verosimile presenza in bilancio di residui attivi insussistenti o di dubbia esigibilità, la cui mancata eliminazione fa sì che non emergano disavanzi della gestione residui e non obbliga, quindi, l'ente al reperimento delle risorse indispensabili a finanziare lo squilibrio di cassa, tali considerazioni sicuramente sono valide anche per il Comune di Sant'Agata di Puglia, con riferimento all'esercizio 2013.

Tuttavia, la cospicua debitoria che il comune ha dovuto fronteggiare, sia negli esercizi precedenti che in quello oggetto della presente deliberazione, inducono il Collegio a ritenere che il ricorso reiterato e massiccio all'anticipazione di tesoreria, costituisca uno dei mezzi finanziari (unitamente all'anticipazione di liquidità concessa dalla Cassa DD.PP. in attuazione del D.L. n. 35/2013 e del D.L. n. 66/2014), che ha consentito all'ente il pagamento di spese correnti.

Il Comune di Sant'Agata di Puglia si trovava già da diversi anni - quantomeno dal 2009 - in una situazione di grave difficoltà finanziaria, il cui carattere strutturale è testimoniato dall'ampio e costante ricorso all'anticipazione di tesoreria.

Osserva il Collegio che l'impiego reiterato di tale strumento, oltre a rappresentare un comportamento evidentemente difforme dalla sana gestione finanziaria, dimostra l'esistenza di squilibri di bilancio, che potrebbero pregiudicare seriamente la sana gestione finanziaria dell'ente.

Si rammenta che il ricorso sistematico ad anticipazioni di tesoreria potrebbe rappresentare un indice sintomatico di uno stato di dissesto anche secondo il costante orientamento interpretativo della Magistratura contabile (Corte dei conti, deliberazioni n.7/AUT/2011 e n.2/AUT/2012).

Infine, l'anticipazione di tesoreria comporta normalmente oneri a carico dell'ente per il pagamento d'interessi passivi, i quali possono configurare una fattispecie di danno erariale, ove sia accertata, da parte della Procura regionale della Corte dei conti, la responsabilità amministrativo-contabile.

D'altro canto la violazione nell'esercizio 2013 dei parametri di deficiarietà nn. 2, 3 e 4 (cfr. successivo punto 6), conferma la sussistenza della criticità su evidenziata e la necessità che l'ente assuma rapidamente concrete misure correttive, volte a migliorare la situazione di liquidità e a garantire la tempestività dei pagamenti.

Il Collegio, comunque, prende atto di quanto riferito dal comune in merito al miglioramento, in termini di cassa, registrato negli esercizi 2015 e 2016, ed alla circostanza che nel 2016 non ha fatto ricorso all'anticipazione di tesoreria; tuttavia, si riserva di verificare, in



occasione dei controlli finanziari da eseguire sui questionari 2015 e 2016, se effettivamente la suddetta inversione di tendenza è connotata da una gestione fisiologicamente sana e virtuosa.

2.- Difficoltà nel recupero dell'evasione tributaria con particolare riferimento alle riscossioni per T.A.R.S.U./TIA/COSAP/TOSAP.

In sede d'istruttoria, è stata formulata una richiesta di chiarimenti in relazione ai dati relativi alle riscossioni effettuate sino al 31/12/2015, alle somme accertate distinte per tipologia di tributo e per anno di accertamento (2013) ed ai residui presenti ad oggi in bilancio. Inoltre, l'ente avrebbe dovuto fornire spiegazioni in merito alla mancata attività di accertamento per il recupero dell'evasione TARSU/TIA/COSAP/TOSAP, chiarendo, tra l'altro, se non si fosse già incorsi nella prescrizione dei medesimi.

L'ente, solo in prossimità dell'adunanza pubblica ha comunicato i dati richiesti relativi alle riscossioni effettuate sino al 31.12.2015, evidenziando che si tratta di somme piuttosto elevate nonostante siano riferite a recuperi per evasione tributaria, in quanto nel territorio del Comune di Sant'Agata è stato implementato un vasto parco eolico.

Di seguito si riporta la tabella depositata dal comune in prossimità dell'odierna adunanza collegiale:

Tabella 1

Esercizio Finanziario	Tributo evaso	Importo accertato	Importo riscosso al 31.12.2015
2011	ICI	500.412,84	497.973,58
2012	ICI	928.522,11	603.657,30
2013	ICI-	1.447.839,54	1.120.789,36
2011	Tosap/cosap	180.879,88	5.496,62
2012	Tosap/cosap	26.145,61	14.800,60

Sulla base delle risultanze su riportate, si evince che il Comune di Sant'Agata di Puglia, a fronte di un accertamento nel triennio 2011 - 2013 pari ad € 3.083.799,98, ha realizzato al 31 dicembre 2015 una riscossione di € 2.242.717,46, realizzando una percentuale pari al 72,7%.

Si evidenzia, tuttavia, che per quel che concerne la mancata attività di accertamento per il recupero dell'evasione TARSU/TIA ed i ridottissimi incassi della COSAP/TOSAP, il comune si è limitato a riferire che: "...Non si è in grado di fornire spiegazioni".

Il Collegio, pur prendendo atto che l'attività di recupero dell'evasione tributaria, ha realizzato una percentuale di riscossione coerente con l'entità degli accertamenti, non può esimersi dal rilevare che il trend degli incassi risulta essere piuttosto tardivo se si considera che, al 31 dicembre 2015, erano già trascorsi almeno tre anni dalle relative contabilizzazioni nei bilanci di competenza, avvenute negli esercizi finanziari 2011, 2012 e 2013.

Evidenzia il Collegio che, in generale, la limitata capacità di riscossione, e quindi la scarsa disponibilità di liquidità di cassa, ancorché temporanea, può influenzare la capacità dell'ente



di evadere puntualmente le proprie obbligazioni, soprattutto di parte corrente; orbene, anche se per il Comune di Sant'Agata di Puglia, l'esercizio 2013 si è concluso con una cassa positiva, si evidenzia che nel biennio 2012/2013 è stato sempre violato il parametro di deficitarietà n. 4, il quale registra il volume dei residui passivi rivenienti dal titolo I delle spese (cfr. successivo punto 6).

Infine, il Collegio, rappresenta che la vigente normativa prescrive che l'attività di accertamento sia sempre preceduta da una rigorosa verifica dei titoli giuridici e delle ragioni del mantenimento in bilancio di tali voci di entrata. Invero, l'esiguo - se non addirittura insussistente - indice di realizzazione di tali entrate evidenzia la presenza di crediti chiaramente di difficile, se non impossibile, riscossione e fornisce un importante parametro per valutare l'effettiva capacità dell'ente di realizzare le riscossioni residue.

Nello specifico, si rileva che, a norma dell'art 153 del TUEL, il Responsabile del Servizio economico e finanziario è tenuto a verificare che l'accertamento e la riscossione delle entrate avvenga alle scadenze stabilite e in misura tale da assicurare un gettito di fine esercizio non inferiore alla previsione, evitando accuratamente la costituzione di residui attivi che, per la loro consistenza, incidono sulla liquidità dell'ente.

Il Collegio rammenta che il principio di prudenza deve caratterizzare l'intera gestione finanziaria delle entrate così come chiaramente enunciato nei "Principi contabili degli Enti locali" (vigenti all'epoca) i quali stabiliscono che: *"...Nel rendiconto il principio della prudenza si estrinseca essenzialmente nella regola secondo la quale le componenti positive non realizzate non devono essere contabilizzate. Le componenti negative devono essere contabilizzate anche se solo presunte..."*, (cfr. Finalità e postulati dei principi contabili degli enti locali, punto 70, all'epoca vigenti) ed in particolare, *"...Il principio della prudenza applicato alla procedura di accertamento delle entrate deve garantire, se l'ente rileva un risultato positivo di amministrazione, di poter disporre di risorse certe, definite ed esigibili..."*. (Cfr. principio contabile n.2, punto 15).

Si osserva che, per quanto d'interesse in questa sede, l'applicazione al rendiconto della gestione del principio di prudenza deve tradursi nella regola secondo la quale non possono essere riportate nel risultato di amministrazione le entrate delle quali non è sufficientemente certa la realizzazione. In alternativa, è necessario procedere alla costituzione di appositi accantonamenti nel risultato di amministrazione al fine di sterilizzare gli effetti negativi derivanti da eventuali insussistenze.

Il principio di veridicità di cui all'art. 162 TUEL, applicato al rendiconto, impone che il risultato di amministrazione rispecchi l'effettiva situazione finanziaria dell'ente.

3.- Criticità relative ai debiti fuori bilancio riconosciuti nell'esercizio 2013: pagamento di debiti fuori bilancio prima del riconoscimento consiliare di legittimità - procedimenti di esecuzione forzata.

Dalla relazione-questionario risultava che nel corso dell'esercizio 2013 l'ente procedeva al riconoscimento e finanziamento di debiti fuori bilancio per complessivi € 105.149,53, di cui:



€ 103.349,53 di parte corrente ed € 1.800,00 di parte capitale. Il comune, in prima battuta, forniva dei dati differenti, infatti, comunicava il diverso importo di importo di € 102.367,23, senza, tuttavia, che venissero forniti ulteriori informazioni in merito.

Inoltre, nulla era stato specificato in ordine a quanto chiesto nel corso dell'istruttoria (per es. creditori, origine debitoria generica, anno di riferimento della debitoria, ecc.). Altresì, dall'esame del "Prospetto relativo ai debiti fuori bilancio e disavanzi", compilato ed inviato alla Sezione delle Autonomie per l'esercizio 2013, l'importo dei debiti fuori bilancio risultava ancora diverso, ovvero pari ad € 104.167,73.

L'ente, anche con successiva nota integrativa, non ha chiarito la suddetta discrasia, anzi ha prodotto una nuova tabella descrittiva dei singoli debiti, il cui importo, tuttavia, non solo appariva nuovamente diverso dai precedenti, ma elencava partite debitorie che non trovavano riscontro nelle Deliberazioni del Consiglio comunale allegate (ovvero: € 1.200,00 relativi al creditore "Mocciola Rocco", € 492,00 relativi al creditore "Soldo Vito", € 6.318,11 relativi al creditore "Chiaia Noya", € 200,00 relativi al creditore "Noviello Gerardo", € 7.640,89 relativi al creditore "Capotorto Cesare", € 1.100,00 relativi al creditore "Gigli Mauro").

In prossimità dell'adunanza pubblica, il Comune di Sant'Agata di Puglia ha confermato che la massa debitoria, riconosciuta nell'esercizio 2013, ammonta ad € 103.349,53 comprensiva dei debiti fuori bilancio suindicati.

Preliminarmente, il Collegio evidenzia che la comunicazione di dati diversi e discordanti tra loro, così come, d'altro canto, rilevato in relazione al *quantum* della massa debitoria riconosciuta nel 2013, palesa la scarsa chiarezza delle informazioni fornite, nonché l'estrema confusione in cui versa l'ufficio finanziario dell'ente.

Medesime considerazioni possono essere formulate in ordine ai dati dei pignoramenti subiti presso il Tesoriere, e riportati nel questionario 2013; invero, quest'ultimo indicava l'importo di € 555.590,03, mentre, l'ente nelle controdeduzioni presentate nel corso dell'istruttoria, individuava il diverso importo di € 695.962,66.

Il comune ha confermato, in sede di adunanza collegiale, che l'importo corretto era pari ad € 555.590,03 e che, in alcuni casi l'ente ha proceduto al finanziamento ed al pagamento diretto nei confronti dei creditori, senza adottare la relativa delibera di riconoscimento della legittimità degli stessi.

Il reiterato fenomeno dei debiti fuori bilancio crea possibili rischi per gli equilibri di bilancio; infatti, tra i parametri obiettivi dei comuni ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario, il parametro n.8), calcolato ai sensi del decreto ministeriale del D.M. 18 febbraio 2013, considera la consistenza di tale debitoria, rapportandola agli accertamenti di entrate correnti.

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



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

In applicazione dei principi di veridicità, trasparenza ed equilibrio di bilancio, l'ente, senza attendere l'adempimento annuale previsto dall'art.193 del D.Lgs. 267/2000, ha l'obbligo di adottare tempestivamente i provvedimenti di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, onde evitare la formazione di oneri aggiuntivi che potrebbero determinare danno erariale. L'ente deve, quindi, provvedere immediatamente al finanziamento del debito riconosciuto e al relativo pagamento (anche con rateizzazione triennale in presenza dei requisiti di legge richiesti). Per il finanziamento di tali spese, il legislatore pone precisi limiti (art.193 e 194 del D.Lgs. n. 267/2000). La formazione di debiti fuori bilancio costituisce indice della difficoltà dell'Ente nel governare correttamente i procedimenti di spesa attraverso il rispetto delle norme previste dal TUEL.

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

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

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

A tal riguardo, si segnala, che la Circolare n. 6 del 18 febbraio 2014 del MEF, relativa al "Patto di stabilità per il triennio 2014 - 2016" ha espressamente previsto che: *"...Dal lato delle uscite, ... rientrano tra le fattispecie elusive l'imputazione delle spese di competenza di un esercizio finanziario ai bilanci dell'esercizio o degli esercizi successivi ovvero quali oneri straordinari della gestione corrente (debiti fuori bilancio). Quest'ultimo fenomeno, qualora riguardi spese non impreviste di cui l'ente era a conoscenza entro il termine dell'esercizio di riferimento (da cui l'obbligo giuridico di provvedere alla loro contabilizzazione), può avere effetti elusivi dei limiti del patto..."*.

Questa Sezione regionale ha già avuto occasione di approfondire la tematica dell'elusione



del patto di stabilità derivante dal mancato riconoscimento di debiti fuori bilancio (cfr. Deliberazione n.162/PRSP/2014).

Nel caso specifico del Comune di Sant'Agata di Puglia, la procedura di riconoscimento dei debiti fuori bilancio – che già *ex se* è da considerarsi straordinaria – non è stata gestita in modo rituale e nel rispetto dei termini e modalità previsti dalla legge, almeno per quel che concerne l'*iter* procedurale seguito.

Infatti, è stata riscontrata la sussistenza di cospicui debiti fuori bilancio rivenienti da procedure esecutive (pignoramenti presso il tesoriere), per le quali è stato disposto il pagamento in assenza di un formale atto di riconoscimento di legittimità del debito, tale grave irregolarità, come già detto, è stata confermata nel corso della discussione orale.

La formazione di debiti fuori bilancio costituisce indice della difficoltà dell'Ente di governare correttamente i procedimenti di spesa attraverso il rispetto delle norme previste dal TUEL. L'esatta individuazione e quantificazione dei debiti fuori bilancio nel corso dell'esercizio finanziario costituisce, pertanto, un preciso dovere dell'organo consiliare, il quale è stato investito dal legislatore dell'obbligo di dare atto del permanere degli equilibri di bilancio e, in quella sede, di verificare se la sussistenza di debiti f.b. possa, in qualche modo, incidere negativamente sulla situazione finanziaria o alterare i risultati di competenza.

Il Collegio evidenzia che la giurisprudenza della Corte dei conti (cfr. *ex multis*, SSRR n. 12/2007/QM) ha ripetutamente affermato la sostanziale diversità esistente tra la fattispecie di debito derivante da sentenze esecutive e le altre previste dall'art. 194 TUEL, osservando come, mentre nel caso di sentenza esecutive di condanna il Consiglio comunale non ha alcun margine di discrezionalità nel valutare l'*an* ed il *quantum* del debito, poiché l'entità del pagamento rimane stabilita nella misura indicata dal provvedimento dell'autorità giudiziaria, negli altri casi descritti dall'art. 194 TUEL l'organo consiliare esercita un ampio apprezzamento discrezionale.

In mancanza di una disposizione che preveda una disciplina specifica e diversa per le "sentenze esecutive", tuttavia, non è consentito discostarsi dalla stretta interpretazione dell'art. 194 TUEL ai sensi del quale il "riconoscimento" del debito avviene, prima del pagamento, con atto del Consiglio comunale.

Ritiene il Collegio che, a fronte dell'imperatività del provvedimento giudiziale esecutivo, il valore della delibera del Consiglio non è quello di riconoscere la legittimità del debito che già è stata verificata in sede giudiziale, bensì di ricondurre "al sistema di bilancio un fenomeno di rilevanza finanziaria che è maturato all'esterno di esso", così come previsto al punto 101 dal principio contabile n. 2 (all'epoca vigente)

In tale prospettiva l'art. 194, primo comma, TUEL rappresenta un'eccezione ai principi riguardanti la necessità del preventivo impegno formale e della copertura finanziaria; onde per riportare le ipotesi previste nell'ambito del principio di copertura finanziaria è, dunque, richiesta la delibera consiliare con la quale viene ripristinata la fisiologia della fase della spesa e i debiti *de quibus* vengono ricondotti a sistema (cfr. *ex multis* Corte dei Conti, sez.

contr. Friuli Venezia Giulia, 6/1c/2005, cit.) mediante l'adozione dei necessari provvedimenti di riequilibrio finanziario.

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

Nella delineata prospettiva interpretativa, la delibera consiliare svolge una duplice funzione, per un verso, tipicamente giuscontabilistica, finalizzata ad assicurare la salvaguardia degli equilibri di bilancio; per l'altro, garantista, ai fini dell'accertamento dell'eventuale responsabilità amministrativo-contabile (cfr. *ex multis*: Corte dei conti, Sezione Regionale per la Puglia n. 180/PRSP/2014).

La correttezza del tempestivo riconoscimento è confermata dal punto 103 del principio contabile n. 2 cit., secondo cui *"...Nel caso di sentenza esecutiva al fine di evitare il verificarsi di conseguenze dannose per l'ente per il mancato pagamento nei termini previsti decorrenti dalla notifica del titolo esecutivo, la convocazione del Consiglio per l'adozione delle misure di riequilibrio deve essere disposta immediatamente e in ogni caso in tempo utile per effettuare il pagamento nei termini di legge ed evitare la maturazione di oneri ulteriori a carico del bilancio dell'ente..."*.

Pertanto, alla luce dell'attuale normativa, non è consentito all'ente locale discostarsi dalle prescrizioni letterali dell'art. 194 TUEL, che garantisce una maggiore efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa per salvaguardare gli equilibri finanziari dell'ente locale, né di procedere al pagamento di tale tipologia di debiti prima dell'adozione della delibera consiliare; tale impostazione non muta neanche qualora vi sia già una disponibilità finanziaria sui pertinenti capitoli di bilancio (cfr. *ex multis* Corte dei conti, Sezione Regionale di controllo per la Basilicata n.6/PAR/2007).

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

Le funzioni di indirizzo e la responsabilità politica del Consiglio comunale non sono infatti circoscritte alle scelte di natura discrezionale, ma si estendono anche ad attività e procedimenti di spesa di natura vincolante ed obbligatoria, atti che, come noto, transitano necessariamente anch'essi attraverso l'atto programmatico generale e di natura autorizzatoria, quale è, per l'appunto, il bilancio di previsione.

Rispetto a tale complesso di autorizzazioni di spesa, l'attività gestionale, affidata dalla legge ai dirigenti, rappresenta espressione di un momento necessariamente successivo e, quindi,



Handwritten signature or initials.

inevitabilmente conseguenziale rispetto alla decisione dell'Organo cui è intestata la responsabilità politica dell'azione amministrativa.

La fase gestionale, di natura prevalentemente esecutiva, non potrebbe dunque validamente allocarsi in un segmento temporale anteriore rispetto all'attività decisionale del Consiglio, senza che ne risulti sovvertita la fondamentale distinzione tra attività di indirizzo politico ed attività gestionale.

In buona sostanza, risulta, all'evidenza, gravemente violativa della vigente normativa, la procedura seguita dal Comune di Sant'Agata di Puglia in ordine ai pagamenti di debiti nascenti da sentenze esecutive; infatti, essi sono stati effettuati non solo in assenza di una preliminare deliberazione consiliare di riconoscimento di debiti fuori bilancio, ma, circostanza ancor più censurabile, l'ente sembrerebbe non aver mai adottato, neanche negli esercizi successivi, i conseguenti provvedimenti di riconoscimento di debiti per regolarizzare, ancorché tardivamente, l'illegittimo esborso di danaro pubblico.

Il Collegio non può esimersi dal confermare le irregolarità già segnalate con la precedente pronuncia specifica n. 137/PRSP/2016, tuttavia, sembrerebbe che il Comune di Sant'Agata di Puglia, almeno dal 2015, stia procedendo al necessario riordino della gestione contabile, attività indispensabile per garantire un bilancio stabilmente fondato sui principi di regolarità e di legalità

4.- Superamento del limite di spesa di cui all'art. 6, commi 7 - 10 del D.L. n. 78/2010

L'ente ha confermato il superamento del limite di contenimento delle spese disposti dall'art. 6, commi da 7 a 10 e commi da 12 a 14 del d.l. n. 78/2010 e dall'art. 5, co. 2 del d.l. n. 95/2012 (e relazioni pubbliche, convegni e missioni), ed ha fornito tutta la documentazione comprovante le spese effettuate e l'attinenza con l'attività istituzionale dell'ente.

Di seguito si riporta la tabella definitiva indicante, nel dettaglio, le spese sostenute e i limiti di legge.

Tabella 2

Tipologia spesa	Rendiconto 2009 (Impegni)	Riduzione disposta	Limite di spesa	Rendiconto 2013
Studi e consulenze	12.487,00	80%	2.497,40	0,00
Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza	0,00	80%		367,70
Sponsorizzazioni	0,00	100%	0,00	0,00
Missioni	807,50	50%	403,75	3.765,08
Formazione	0,00	50%		957,10
TOTALE	13.294,50		2.901,15	5.089,88

Il Collegio rappresenta che, con l'introduzione dei tagli alle voci di spesa di cui ai commi 7, 8, 9, 12, 13 e 14 dell'art. 6 del D.L. 78/2010, convertito, con modifiche, dalla Legge



122/2010, il legislatore ha inteso conseguire risparmi per le amministrazioni pubbliche, imponendo, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio degli enti locali. Tali vincoli -secondo l'interpretazione fornita dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 139 del 4.6.2012, in ossequio al principio dell'autonomia finanziaria e di spesa degli enti locali - pur non potendo incidere direttamente sulla detta autonomia - si traducono in limitazioni indirette, delle quali gli enti in questione devono necessariamente tener conto. Sebbene tali limitazioni vadano preferibilmente ricondotte nell'ambito di un limite complessivo, all'interno del quale gli enti locali possano "allocare le risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa", la "distribuzione" degli interventi riduttivi tra le singole voci previste dalla norma, tuttavia, non può certo tradursi in una libera ed incondizionata derogabilità delle misure di contenimento, pena la sostanziale ed inammissibile vanificazione della finalità di coordinamento finanziario sottesa alla norma medesima. Conseguentemente, proprio sulla scorta delle affermazioni contenute nella citata pronuncia, non può non ritenersi che lo sfioramento (imputabile a qualsiasi causa) del limite previsto per ciascuna spesa debba trovare necessaria "compensazione" nella maggiore e corrispondente riduzione di altra tipologia di spesa, di tal che, complessivamente, risulti assicurato l'obiettivo di riduzione e di contenimento voluto dal legislatore.

Con riferimento al rendiconto 2013, il Comune di Sant'Agata di Puglia, ha confermato di aver violato il limite suindicato, avendo registrato una spesa corrispondente a quasi il doppio del limite calcolato in applicazione delle percentuali di legge.

Pur avendo l'ente documentato le spese sostenute, e depositato i mandati autorizzatori dei pagamenti effettuati, il Collegio può solo accertare il superamento della spesa complessiva, oltreché la violazione per alcune delle singole tipologie previste dall'art. 6 del DL 78/2010.

5.-Mancata adozione del Piano di razionalizzazione delle società partecipate e successivi adempimenti

Nel corso dell'istruttoria il comune non aveva riscontrato la richiesta relativa all'adozione e trasmissione del "Piano di razionalizzazione" prevista dall'art. 1, c. 611 e seguenti, della legge n. 190/2014, nonché della "Relazione tecnica in merito alla situazione delle società partecipate". Inoltre, non aveva indicato se sussistono ancora debiti e crediti reciproci con la partecipata "SANT'AGATA SERVIZI SRL", né l'eventuale adozione degli adempimenti necessari per garantire il riallineamento di tali partite di bilancio, nonostante avesse dichiarato che "*...sono state rilevate discordanze...*".

In prossimità dell'adunanza pubblica, il Comune di Sant'Agata di Puglia ha confermato di non aver ancora adottato il "Piano di razionalizzazione" delle società partecipate, né la conseguente "Relazione tecnica"; inoltre, ha specificato che non sussistono disallineamenti con la partecipata "SANT'AGATA SERVIZI SRL", avendo provveduto a raccordare tutte le partite dei rispettivi bilanci, in occasione del conto consuntivo 2015.



Handwritten signature or initials.

Infine, ha rappresentato che, in ossequio a quanto contemplato nel "Testo Unico della partecipate", provvederà ad assumere la deliberazione consiliare di revisione straordinaria delle partecipate possedute entro il 23 marzo 2017.

Rammenta il Collegio che la materia degli organismi partecipati e la relativa disciplina normativa sono state oggetto di molteplici interventi legislativi che, in vista di una sistematizzazione del settore, hanno progressivamente inciso sulla capacità giuridica generale degli enti pubblici ponendo, per un verso, significativi limiti alla costituzione di società, all'assunzione ed al mantenimento di partecipazioni e, per l'altro, prevedendo, a presidio ed a completamento di tali vincoli, specifici obblighi di dismissione e di cessione delle partecipazioni stesse.

L' articolato percorso evolutivo - cui risultano sottese ineludibili esigenze di contenimento della spesa e di coordinamento della finanza pubblica - è uno stratificato *corpus* normativo, nell'ambito del quale di particolare significatività risultano le disposizioni di cui ai commi 611 e ss. della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Legge di stabilità per il 2015).

In questa prospettiva giova evidenziare come, a completamento del processo avviato a partire dalla Legge finanziaria per il 2008 - ed in coerenza con le omologhe previsioni recate dall'art. 1 commi 569 e ss. della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Legge di stabilità 2014), intervenute a conferire effettività agli obblighi di dismissione delle partecipazioni incompatibili con le finalità istituzionali dell'ente previsti dalla legge n. 244/2007 - la richiamata legge di stabilità 2015 abbia, anche alla luce delle direttrici di intervento fissate nel c.d. "piano Cottarelli" un peculiare percorso di razionalizzazione informato a criteri operativi stabiliti *ex lege* e da attuarsi secondo uno specifico cronoprogramma.

A tal fine il comma 611 della legge 190/2014 testualmente dispone che: "...Fermo restando quanto previsto dall'articolo 3, commi da 27 a 29, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni, e dall'articolo 1, comma 569, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, e successive modificazioni, al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti locali, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le università e gli istituti di istruzione universitaria pubblici e le autorità portuali, a decorrere dal 1° gennaio 2015, avviano un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, in modo da conseguire la riduzione delle stesse entro il 31 dicembre 2015, anche tenendo conto dei seguenti criteri:

- a) eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione;
- b) soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;



[Handwritten signature]

- c) *eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni;*
- d) *aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;*
- e) *contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni..."*

In questa prospettiva il successivo comma 612 dell'articolo unico della Legge di stabilità 2015 assegna alla competenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, dei presidenti delle province, dei sindaci e degli altri organi di vertice delle amministrazioni evocate al precedente comma 611, *"...la definizione e l'approvazione, entro il 31 marzo 2015, di un piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute"* recante *"le modalità e i tempi di attuazione nonché l'esposizione in dettaglio dei risparmi da conseguire..."*.

La stessa norma dispone, inoltre, che *"...tale piano corredato di un'apposita relazione tecnica, è trasmesso alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti e pubblicato nel sito internet istituzionale dell'amministrazione interessata..."* prevedendo, altresì, quale momento di chiusura dell'anzidetto processo di razionalizzazione, che *"entro il 31 marzo 2016, i sindaci predispongano una relazione sui risultati conseguiti"* parimenti *"...trasmessa alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti e pubblicata sul sito internet dell'amministrazione interessata..."*.

Al fine precipuo di garantire l'assolvimento dei predetti adempimenti nel rispetto del principio di trasparenza e funzionalmente preordinati a quel controllo sociale già valorizzato dal piano del Commissario straordinario per la *spending review*, è, peraltro, precisato che la pubblicazione del piano e della relazione costituisce obbligo di pubblicità ai sensi del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 talché, a mente dell'art. 46 dello stesso provvedimento normativo, l'inadempimento costituisce *"...elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione ed è, comunque, valutato ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili..."*.

In altri termini, il legislatore ha voluto garantire, tra l'altro, che l'attività di controllo posto in essere dalla Corte dei conti fosse volto a verificare il compiuto assolvimento degli obblighi di legge, le modalità con cui è stato dato corso al predetto adempimento e ad individuare eventuali profili critici da segnalare.

Evidenzia, infatti, il Collegio che la trasmissione dei piani operativi, disposta dalla legge, non adempie a sole finalità di trasparenza (e di deterrenza) ma è funzionale allo svolgimento delle verifiche di competenza della Corte (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 24/SEZAUT/2015/FRG) e che detti controlli, come testimonia la clausola



di salvaguardia relativa alle disposizioni di cui all'art. 3 commi 27 e ss. L.F. 2008, partecipano della stessa natura di quelli relativi alle partecipazioni societarie di cui all'art. 3 commi 27 e ss. L.F. 2008 già intestati alle Sezioni regionali di controllo (cfr. Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 143/2015/PRSE).

Ne consegue, dunque, un'attività non invasiva delle sfere di autonomia e di discrezionalità delle amministrazioni ma finalizzata *"...a rappresentare agli organi di governo le anomalie riscontrate sì che gli stessi possano responsabilmente indirizzare gli organi gestionali promuovendo, eventualmente, misure correttive nell'interesse dell'ente amministrato e della comunità di riferimento..."* (cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 424/VSG/2015).

Tali verifiche, di natura meramente estrinseca, hanno particolare riguardo alla completezza degli atti assunti ed alla conformità degli stessi ai criteri fissati dai parametri normativi di riferimento come dianzi richiamati riservandosi, in coerenza con la peculiare sequela procedimentale fissata dal legislatore, ulteriori, e più approfonditi, controlli di natura sostanziale all'esito dell'acquisizione della relazione sui risultati conseguiti da predisporli entro il 31 marzo 2016.

La mancata adozione del "Piano di razionalizzazione" e, conseguentemente, anche della successiva "Relazione sui risultati conseguiti" da parte del Comune di Sant'Agata di Puglia, in presenza di una società partecipata (SANT'AGATA SERVIZI SRL), costituisce un grave inadempimento, non solo sotto il profilo formale, ma anche, nei termini suindicati, sostanziale.

Si evidenzia che il suindicato comma 611 impone la dismissione anche di quelle partecipazioni che, seppur coerenti con i fini istituzionali, non siano indispensabili al loro perseguimento (cfr. Sezione Lombardia, n. 424/VSG/2015, Sezione Marche n. 165/VSG/2016). In questa prospettiva le amministrazioni locali sono chiamate ad effettuare una verifica circa la indispensabilità dello strumento societario, anche rispetto a differenti forme organizzative o rispetto alla scelta di re-internalizzazione dei servizi.

Né possono essere ritenute sufficienti a superare il rilievo, le rassicurazioni dell'ente che, nelle memorie depositate in prossimità dell'adunanza pubblica, si è impegnato ad adempiere agli obblighi di legge, nei termini e modi previsti dal D.Lgs n. 175/2016 (cd. Testo Unico delle società partecipate).

L'accertamento del mancato adempimento previsto dalla legge 23 dicembre 2014 n. 190, tra l'altro, neanche sanato successivamente, potrebbe aver determinato il mantenimento di una partecipazione societaria, per la quale non risulta, a tutt'oggi, valutato e dimostrato il carattere strettamente necessario per il perseguimento delle finalità istituzionali; pertanto, la successiva e tempestiva adozione del piano di razionalizzazione, previsto dall'art. 20 del D.Lgs. n. 175/2016, programmata dal comune per il mese di marzo 2017, non lo sottrae certamente dal rilievo di grave irregolarità per inadempimento dell'art. 1 commi 611 e 612 della legge 190/2014.



Si osserva, comunque, che con l'adozione del piano di razionalizzazione previsto dall'art. 20 del D.Lgs n. 175/2016 (Testo unico delle partecipate), il Comune di Sant'Agata di Puglia avrà la possibilità di procedere ad una approfondita attività di ricognizione delle partecipazioni societarie esistenti e di realizzare le dismissioni eventualmente necessarie. A tal proposito il Collegio si riserva di effettuare i necessari approfondimenti in sede di controllo della gestione finanziaria sui rendiconti 2014, 2015 e 2016.

6.- Violazione dei parametri di deficitarietà nn. 2), 3) e 4)

Nel corso dell'istruttoria è emerso che il Comune di Sant'Agata di Puglia ha violato, nel 2013 i parametri di deficitarietà nn. 2), 3) e 4) determinati ai sensi del D.M. 18 febbraio 2013; di tale criticità l'ente non è stato in grado di fornire idonee spiegazioni in merito alle possibili cause.

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

I parametri violati nell'esercizio 2013 dal Comune di Sant'Agata di Puglia, soprattutto se considerati nella loro contemporanea e contestuale sussistenza, sono tutti indicativi di gravi problematiche nella gestione della liquidità, sia sotto il profilo delle riscossioni (parametri 2 e 3 che determinano l'entità degli accertamenti di competenza e a residui), che dei pagamenti (parametro n. 4 che registra l'entità dei residui passivi di parte corrente, rapportati agli impegni della medesima spesa corrente).

In particolare, per quel che concerne il parametro n. 4, l'ente ha reiterato la medesima violazione dell'esercizio 2012 (cfr. deliberazione di questa Sezione n. 137/PRSP/2016), evidenziando il superamento del valore soglia (40%), in misura ancora maggiore rispetto all'esercizio 2012, in quanto ha registrato la percentuale del 66,83%.

Questa Sezione ha già avuto modo di affermare che il rallentamento dei flussi di pagamento, oltre determinati "valori soglia", costituisce indice di una possibile difficoltà di reperire la necessaria liquidità, circostanza, questa, che dimostra la limitata capacità di far



fronte in modo tempestivo ai crediti liquidi ed esigibili di terzi e un rilevante grado di inefficienza nella gestione finanziaria delle risorse.

Al riguardo si rammenta che la normativa che prescrive l'obbligo di assicurare la tempestività dei pagamenti è finalizzata all'esigenza di garantire sia il "agere licere", che il rispetto del "buon andamento" dell'azione amministrativa di cui anche all'art. 97 della Costituzione.

Dalla documentazione acquisita agli atti nel corso dell'istruttoria, risulta che i dati inseriti nella piattaforma *on line* "Finanza locale" del Ministero dell'Interno, confermano la violazione dei suindicati tre parametri di deficitarietà; tuttavia, il calcolo degli stessi elaborato dall'ente e trasmesso a questa Sezione, sembra evidenziare unicamente la violazione del parametro n. 4, ma non anche dei parametri n. 2 e 3. Nel corso della discussione orale, i rappresentanti intervenuti in adunanza pubblica non sono stati in grado di fornire ulteriori elementi conoscitivi per spiegare tale disallineamento, né è stato possibile verificare i medesimi dati dalla piattaforma "Sirtel", in quanto non risultano inseriti.

Rileva il Collegio, che la sussistenza di tali gravi incongruenze, per un verso, non consentono di acquisire dati certi ed incontestabili, per l'altro, palesano una gestione delle risultanze del rendiconto 2013, oggetto della presente pronuncia specifica, connotata da superficialità, se non addirittura trascuratezza.

Medesime valutazioni possono essere formulate in ordine al mancato aggiornamento della banca dati Sirtel, da parte del Comune di Sant'Agata di Puglia, per la quale dovrà provvedere tempestivamente.

P. Q. M.

la Sezione regionale di controllo per la Puglia nell'esercizio delle funzioni conferite dall'art. 1 comma 166 e ss. della L. n. 266/2005 e dall'art. 148 bis TUEL, in relazione agli esiti del controllo sul rendiconto dell'esercizio finanziario 2013 del Comune di Sant'Agata di Puglia (FG) adotta specifica pronuncia accertando che:

- 1) costituisce violazione di legge la mancata adozione del Piano di razionalizzazione delle società partecipate e successivi adempimenti, nei termini indicati in parte motiva;
- 2) costituiscono irregolarità suscettibili di pregiudicare, in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari dell'Ente:
 - Le criticità evidenziate nella gestione dei flussi di cassa, nel continuo ricorso all'anticipazione di tesoreria ed alla tardiva, se non addirittura parziale ricostituzione dei vincoli;
 - Le difficoltà nel recupero dell'evasione tributaria, con particolare riferimento alle riscossioni per T.A.R.S.U./TIA/COSAP/TOSAP;
 - Le criticità relative ai debiti fuori bilancio riconosciuti nell'esercizio 2013: pagamento di debiti fuori bilancio prima del riconoscimento consiliare di legittimità - procedimenti di



DR

esecuzione forzata non seguiti da provvedimenti di riconoscimento di legittimità del debito;

- Il superamento del limite di spesa di cui all'art. 6, commi 7 - 10 del D.L. n. 78/2010;
- Violazione dei parametri n. 2 (volume dei residui attivi di competenza), n. 3 (volume dei residui attivi nella gestione a residui) e n. 4 (volume dei residui passivi contabilizzati al Titolo I della spesa), nei termini e secondo le valutazioni espresse in parte motiva.

DISPONE

1) che da parte dell'ente siano adottate le opportune misure correttive idonee a superare definitivamente le rilevate criticità;

2) che la presente pronuncia sia trasmessa, a cura della Segreteria, al Sindaco del Comune di Sant'Agata di Puglia (FG), al Presidente del Consiglio comunale affinché ne dia tempestiva comunicazione all'Organo consiliare e all'Organo di revisione, per gli adempimenti di cui all'art. 239 del TUEL;

3) 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) che la deliberazione consiliare di presa d'atto della presente pronuncia da parte dell'ente e tutti i provvedimenti richiesti nella presente deliberazione, se non diversamente previsto, dovranno essere adottati dal Comune entro il termine di 60 giorni dalla comunicazione del deposito della deliberazione. Tali atti 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 24 gennaio 2017

Il Relatore
Rossana De Corato

Il Presidente
Agostino Chiappiniello



Depositata in Segreteria il 23/02/2017
Il Direttore della Segreteria
Maria Lucrezia Sciannoneo

[Handwritten signature]



Oggetto: POSTA CERTIFICATA: copia deliberazione n. 15/PRSP/2017 adottata nella Camera di consiglio del 24 gennaio 2017, ai sensi dell'art. 143 bis del d.lgs. n. 267/2000

Mittente: "Per conto di: puglia.controllo@cor-teconticert.it" <posta-certificata@pec.aruba.it>

Data: 28 Feb 2017 16:18:43

A: comune.santagatadipuglia.fg@halleycert.it, annam.impagnatiello@softpec.it

CC:

Messaggio di posta certificata

Il giorno 28/02/2017 alle ore 16:18:43 (+0100) il messaggio

"copia deliberazione n. 15/PRSP/2017 adottata nella Camera di consiglio del 24 gennaio 2017, ai sensi dell'art. 143 bis del d.lgs. n. 267/2000" è stato inviato da "puglia.controllo@cor-teconticert.it"

indirizzato a:

comune.santagatadipuglia.fg@halleycert.it annam.impagnatiello@softpec.it

Il messaggio originale è incluso in allegato.

Identificativo messaggio: opec282.20170228161843.29517.07.1.69@pec.aruba.it

Allegati: daticert.xml, postacert.eml, smime.p7s