

CORTE DEI CONTI - CODICE UFF. T75



DOC. INTERNO N. 57026203 del 03/06/2016



DELIBERAZIONE N. 122/PRSP/2016

**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 Addresso	

A seguito dell'adunanza pubblica del 14 aprile 2016 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;



2

**Maddalena Longo**

---

**Da:** puglia.controllo@corteconticert.it  
**Inviato:** lunedì 6 giugno 2016 15:59  
**A:** prot.procura.trani@giustiziacert.it  
**Oggetto:** Trasmissione DELIBERA 122.2016.PRSP - Comune di Bisceglie (BT)  
**Allegati:** Delibera n.122-PRSP-2016 COMUNE DI BISCEGLIE.pdf; Procura della Repubblica presso il Tribunale di Trani - trasmissione DELIBERA 122.2016.PRSP Comune d.pdf

**Alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Trani**

**D'ordine del Presidente della Sezione si trasmette copia della Delibera all'oggetto indicata per eventuali provvedimenti di Vs competenza.**

**Distinti saluti**

**CORTE DEI CONTI  
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA  
Servizio di supporto**

- le linee guida e i relativi questionari per gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, approvate in relazione al Rendiconto della gestione 2012 e 2013 dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti rispettivamente con deliberazione n. 6/2013/AUT/INPR in data 22 febbraio 2013 e con deliberazione n. 11/SEZAUT/2014/INPR in data 18 aprile 2014;
- la nota istruttoria (prot. n. 2744 Cdc del 07/08/2015) indirizzata al comune e all'Organo di revisione, e la successiva integrazione in data 5 febbraio 2016;
- le controdeduzioni relative al consuntivo 2012 e 2013 pervenute in data 30 settembre 2015 e successivamente integrate dal Collegio dei revisori dei conti in data 19 febbraio 2016 e dal comune con PEC in data 7 marzo 2016, alla quale è seguito l'invio di numerosi allegati in data 9 e 10 marzo 2016;
- le osservazioni conclusive del Magistrato relatore in data 2 marzo 2016, trasmesse al comune in data 8 marzo 2016, unitamente all'ordinanza presidenziale di convocazione per l'adunanza collegiale;
- l'ordinanza n. 32/2016 del 7 marzo 2016 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna adunanza pubblica per l'esame delle criticità evidenziate nelle suddette osservazioni finali;
- le memorie pervenute in data 7 aprile 2016;

Udito il relatore Primo Ref. Rossana De Corato;

Udito, in rappresentanza del comune di Bisceglie (BT), il Sindaco avv. Francesco Carlo Spina e il Responsabile del Servizio finanziario dott. Angelo Pedone, intervenuti unitamente al Segretario Comunale dott. Francesco Angelo Lazzaro;

Ritenuto in

#### FATTO

In data 6 febbraio 2014 e 14 novembre 2014 sono pervenute le relazioni dell'Organo di Revisione del comune di Bisceglie (55.517 abitanti) sui rendiconti relativi, rispettivamente, agli esercizi 2012 e 2013, redatte ai sensi dell'art. 1 comma 166 della L. n. 266/2005 in conformità alle linee guida approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 6/2013/AUT/INPR in data 22 febbraio 2013 (la relazione 2013 anche alle linee guida approvate con la successiva deliberazione n. 11/SEZAUT/2014/INPR in data 18 aprile 2014).

A seguito dell'attività istruttoria espletata, con nota in data 7 agosto 2015 indirizzata al comune ed all'Organo di revisione, sono stati richiesti chiarimenti e precisazioni in ordine a numerosi aspetti della gestione finanziaria.

In data 30 settembre 2015, l'Amministrazione comunale e l'Organo di revisione hanno presentato, mediante il sistema SIQuel, le proprie controdeduzioni e la documentazione richiesta, tra cui, in particolare, l'elenco delle deliberazioni di riconoscimento di debiti f.b. assunte nel corso degli esercizi finanziari 2012 e 2013.

Il magistrato istruttore, avendo considerato i chiarimenti forniti non esaustivi e,



comunque, inidonei a superare alcuni dei rilievi formulati, ha richiesto, con nota del 5 febbraio 2016, ulteriori delucidazioni.

Il Collegio di revisione ha riscontrato la richiesta di chiarimenti in data 19 febbraio 2016, precisando, tuttavia, che le informazioni ivi riportate sono "...le uniche che lo stesso ha ricevuto dagli Uffici dell'ente a seguito di pronta e sollecita richiesta..."; alcun riscontro è, invece, pervenuto da parte del comune di Bisceglie.

Il magistrato istruttore, sulla scorta della documentazione trasmessa, nonché di alcune deliberazioni consiliari di riconoscimento di debiti fuori bilancio, tra quelle elencate dal comune, acquisite in via breve presso altro Ufficio della Corte e ritenute necessarie ai fini del completamento dell'attività istruttoria, ha depositato le osservazioni finali (trasmesse al comune in data 7 marzo 2016), evidenziando i profili di criticità emergenti dall'esame dei rendiconti 2012 e 2013.

I rilievi formulati dal magistrato istruttore s'incentravano prevalentemente su numerose problematiche attinenti:

- all'attestazione, formazione e procedura di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, con conseguente violazione del parametro di deficitarietà n.8;
- alla sussistenza di procedimenti di esecuzione forzata ed alla conseguente violazione del parametro di deficitarietà n. 5;
- al rispetto dei limiti di spesa per incarichi di consulenza, studio e ricerca;
- alla violazione del parametro di deficitarietà n. 4 che misura l'entità dei residui passivi derivanti da spese correnti;
- alla mancata adozione delle misure correttive indicate da questa Sezione con la deliberazione n. 93/PRSP/2014.

Con ordinanza n. 32/2016 del 7 marzo 2016, Il Presidente della Sezione ha quindi convocato il Comune di Bisceglie (BT) per l'odierna adunanza pubblica, disponendo, contestualmente, la trasmissione all'ente delle suddette osservazioni finali del magistrato istruttore.

Copia dell'ordinanza n. 32/2016 e delle osservazioni del magistrato istruttore sono state inviate al Comune di Bisceglie, via PEC, il giorno 7 marzo 2016.

In data 8 marzo 2016 è pervenuta tardivamente, mediante posta certificata (inviata il giorno precedente) la risposta del comune alla nota istruttoria del 5 febbraio 2016.

Successivamente, in prossimità dell'adunanza collegiale e nei termini fissati dall'ordinanza presidenziale, il Comune di Bisceglie e l'Organo di revisione hanno depositato distinte memorie illustrative, unitamente a numerosi allegati, con cui hanno rassegnato le proprie controdeduzioni in ordine ai rilievi formulati.

Nel corso della odierna 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.



6

Ritenuto in

## DIRITTO

### QUADRO NORMATIVO.

Prima di procedere all'esame delle criticità rilevate nei rendiconti degli esercizi 2012 e 2013 del Comune di Bisceglie (BT) 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) Cospicui debiti fuori bilancio riconosciuti negli esercizi 2012 e 2013- Violazione del parametro di deficitarietà n. 8 che rileva l'entità dei d.f.b. riconosciuti rispetto al valore di accertamento delle entrate correnti- Gravi irregolarità nel procedimento di formazione, di attestazione e di riconoscimento dei debiti fuori bilancio.**

### **a.- Entità dei debiti fuori bilancio riconosciuti**

Dalla documentazione acquisita agli atti si evince che il comune di Bisceglie nel 2012, ha riconosciuto d.f.b. pari ad € 4.251.340,16 (di cui € 1.432.060,65 per sentenze esecutive, ed € 2.819.279,51 per acquisti di beni e servizi senza regolare impegno di spesa).

Tale cospicuo riconoscimento ha comportato il superamento del parametro di deficitarietà n. 8 che ha registrato il valore del **14,27%**, a fronte del limite dell'1%.



Anche nell'esercizio 2013 l'ente ha riconosciuto numerosi d.f.b. che risultano essere pari ad € 3.231.243,14 (di cui € 1.080.489,00 per sentenze esecutive, € 1.786.269 per acquisti di beni e servizi senza regolare impegno di spesa ed € 364.486,00 per procedure espropriative), parimenti superandosi il parametro di deficitarietà n. 8 che ha registrato il valore del **10,18%**.

Tale criticità si è perpetuata nel 2014, nel quale esercizio sono stati riconosciuti d.f.b. pari ad € 3.196.327,00 (di cui € 2.111.049,00 derivanti da acquisti effettuati in violazione delle corrette procedure di impegno di spesa), con la reiterata violazione del suddetto parametro di deficitarietà, attestatosi al **10,6%**.

Per quel che concerne l'esercizio finanziario 2015, l'ente ha comunicato che la percentuale di violazione del parametro *de quo* è risultata pari al **4,02%**.

Il Collegio, pur prendendo atto del miglioramento registrato nell'ultimo esercizio, non può esimersi dal rilevare che il dato (pari al quadruplo del limite-soglia), rimane, comunque, fortemente negativo, essendosi tradotto nel riconoscimento di una massa debitoria che supera abbondantemente il milione di euro (€ 1.247.769,41), così avvalorando il convincimento che la formazione massiva di d.f.b. costituisca espressione di una prassi consolidata che ha caratterizzato la gestione del bilancio comunale negli ultimi esercizi finanziari.

b.- Attestazioni d'inesistenza di debiti fuori bilancio

In considerazione dell'abnorme massa di debiti f.b. riconosciuti nelle annualità 2012 e 2013, in sede istruttoria è stata richiesta la trasmissione delle attestazioni rilasciate dai responsabili dei servizi in ordine all'inesistenza/esistenza di debiti fuori bilancio al 31 dicembre di ciascuno dei suddetti anni, giusta previsto dal principio contabile n.3 punto 56 (nel testo vigente all'epoca), secondo cui, al fine di garantire una corretta e trasparente rilevazione dei risultati finanziari "... è compito dei responsabili dei servizi evidenziare in sede di rendiconto l'eventuale esistenza di debiti fuori bilancio per l'attivazione del procedimento di riconoscimento di legittimità di cui all'art. 194 del TUEL...".

Dall'analisi della documentazione trasmessa dal comune sono emerse le seguenti numerose irregolarità ed anomalie sia formali che sostanziali.

b.1.- Le attestazioni rilasciate dal Dirigente della Ripartizione Economico-finanziaria sono, per entrambi gli anni, prive di numero di protocollo (neanche interno) e dell'indicazione della data di rilascio, nonostante il dirigente certifichi "...l'inesistenza di debiti fuori bilancio alla data del 31/12/2012 (e del 31/12/2013) e fino alla data di sottoscrizione della presente..."

In sede di controdeduzioni, il comune ha rappresentato che si tratta di "...indubbia imperfezione...", ma che tali dichiarazioni sono state oggetto di formale richiamo nelle delibere consiliari di approvazione dei rispettivi rendiconti.



Rileva il Collegio come la mancata indicazione della data non può essere degradata a mera imperfezione che non incide in alcun modo sulla validità dell'atto; al contrario, la data della sottoscrizione di un'attestazione, tra l'altro proveniente da un pubblico ufficiale, è elemento essenziale e costitutivo della sua certezza, in quanto ne delimita temporalmente la valenza dichiarativa, a maggior ragione se essa è espressamente richiamata nel corpo del documento ed indicata quale *dies ad quem* ("...fino alla data di sottoscrizione della presente...").

b.2.- Le attestazioni rilasciate dal Dirigente della Ripartizione Amministrativa e Risorse Umane riportano la dichiarazione d'inesistenza di debiti fuori bilancio per il 2012 ed il 2013, sino alla data di sottoscrizione delle stesse, avvenuta, rispettivamente, l'11 aprile 2013 ed il 12 marzo 2014.

Sennonché, nella relazione a firma del medesimo dirigente, trasmessa in data 7 aprile 2016, dopo essersi rappresentate le difficoltà incontrate nel "...reperire, esaminare ed integrare le informazioni richieste..." (in ordine alla data di notifica delle sentenze e di trasmissione delle fatture da parte dei creditori), avendo avuto a disposizione "...scarsi cinque giorni...", si afferma che le attestazioni suindicate si riferiscono esclusivamente ai debiti concernenti il Servizio Risorse Umane, mentre "...nessuna attestazione è stata rinvenuta in atti relativamente ai Servizi Affari Legali, Affari Generali e appalti e Contratti della [medesima] Ripartizione Amministrativa..." (al riguardo, va evidenziato che tra i debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2012 e 2013, ve ne sono moltissimi derivanti da sentenze e da provvedimenti giudiziari esecutivi, nonché da compensi professionali in favore dei legali incaricati e da contratti di servizio non preceduti da regolare impegno di spesa).

Preliminarmente, osserva il Collegio che le difficoltà rappresentate dal suddetto Dirigente non appaiono in alcun modo giustificate ove si consideri che il supplemento istruttorio disposto in data 5 febbraio 2016 era volto a sollecitare la trasmissione di documentazione e notizie già precedentemente richieste con la nota istruttoria del 7 agosto 2015, rimasta, per questa parte, senza utile riscontro.

Rileva, inoltre, il Collegio che la dichiarazione del Dirigente della Ripartizione Amministrativa e Risorse Umane in merito alla circostanza che "...nessuna attestazione è stata rinvenuta in atti relativamente ai Servizi Affari Legali, Affari Generali e appalti e Contratti della Ripartizione Amministrativa...", appare alquanto singolare, tenuto conto che essa proviene dal medesimo Dirigente che avrebbe dovuto formare tali atti.

Trattasi, inoltre, di affermazione enigmatica, non essendo dato di comprendere se le suindicate attestazioni siano state redatte ma non materialmente reperite, ovvero, se non siano mai state rilasciate (ciò che, evidentemente, sarebbe particolarmente grave atteso che siffatta condotta integrerebbe la violazione del principio di trasparenza e di certezza del bilancio, nonché dell'obbligo d'informazione nei confronti del Consiglio comunale).





Sta di fatto che, allo stato, poiché le suddette attestazioni non sono state esibite, deve concludersi per la loro inesistenza (*Quod non est in actis non est in mundo*).

Evidenzia, in ogni caso, il Collegio che negli esercizi 2012 e 2013, è stata riconosciuta una cospicua mole di d.f.b. derivanti da sentenze, da provvedimenti giudiziari esecutivi e da spese legali che, come si avrà modo di approfondire in prosieguo, non potevano non essere conosciuti dal Dirigente della Ripartizione *de qua*, atteso che questi ne ha proposto il formale riconoscimento da parte dell'organo consiliare solo qualche mese dopo l'approvazione dei conti consuntivi 2012 e 2013.

b.3.- Le attestazioni a firma del Dirigente della Ripartizione Servizi alla Città, Ambiente e Patrimonio riportano, per il 2012, la dichiarazione d'inesistenza di debiti fuori bilancio; tuttavia, dalla tabella riepilogativa trasmessa nel corso dell'istruttoria, si evince che nel 2013 sono stati riconosciuti debiti f.b. derivanti da prestazioni di servizi rese nel 2012, solo parzialmente finanziati (cfr. deliberazioni di C.C. n. 80/2013 e n. 81/2013): trattasi quindi di debiti che, sebbene già a conoscenza del Dirigente al momento del rilascio dell'attestazione *de qua*, non sono stati inspiegabilmente segnalati al Consiglio comunale in occasione dell'approvazione del conto consuntivo 2012.

La riferibilità all'esercizio 2012 della debitoria riconosciuta con la sopracitata deliberazione di C.C. n. 81/2013 (con la quale si è finanziato il maggior costo derivante dal servizio di cattura dei cani randagi per il 2012) è, d'altra parte, comprovata dalla richiesta di variazione di bilancio che lo stesso dirigente ha formulato, in data 7 novembre 2012, al Dirigente della Ripartizione Finanziaria.

Osserva, inoltre il Collegio che il bilancio di esercizio 2012, era stato già gravato delle quote di debito f.b. riferite al medesimo servizio (e nei confronti della medesima ditta) svolto, però, nel mele di dicembre 2011, così come risulta dalla deliberazione di riconoscimento di debito n. 105 del 28 settembre 2012.

Ne deriva che entrambi i bilanci 2012 e 2013 si sono fatti contabilmente carico di impegni di spesa riferiti, senza dubbio, all'esercizio precedente, così violando, apertamente, il principio della competenza finanziaria.

Dalla documentazione acquisita, si evince, altresì, che il comune, nei primi sei mesi del 2012, ha impegnato per il servizio di che trattasi l'importo complessivo di € 160.624,60, mentre, per il successivo periodo semestrale (1 luglio 2012- 31 dicembre 2012) è stata impegnata la minor somma di € 141.663,68; dal che si desume come, evidentemente, l'ente aveva già, per il 2° semestre (e quindi durante il periodo di riferimento), immotivatamente sottostimato il costo del medesimo servizio rispetto al 1° semestre.

Ne deriva, pertanto, che non appare improbabile che la necessità di integrare il finanziamento (e di riconoscere il debito fuori bilancio) sia stata determinata non solo da un incremento dei costi, bensì, anche dalla inspiegabile riduzione della copertura finanziaria operata già nel corso del 2012.



Non può, tuttavia, il Collegio esimersi dal rimarcare come il servizio di cattura dei cani randagi (pari ad costo annuo di circa € 322.000,00), benché si trattasse di un servizio obbligatorio per legge, vigilato dall'Asl, finalizzato alla tutela della salute e della sicurezza pubblica e nonostante il relativo onere complessivo fosse superiore al limite previsto per le spese in economia, sia stato affidato, piuttosto che mediante un unico contratto di durata annuale o pluriennale, in più *tranches*, presumibilmente alla medesima ditta; nello specifico: a seguito di estensione del contratto (per i mesi di gennaio-febbraio 2012), di affidamento del servizio (per il periodo 1 marzo 2012 - 30 aprile 2012), di proroga del contratto (dall'1 maggio 2012 - 30 giugno 2012) e di affidamento del servizio dal 1 luglio 2012 al 31 dicembre 2012.

Al riguardo, appare opportuno richiamare quanto statuito dall'Autorità Nazionale Anticorruzione in merito agli istituti della proroga e del rinnovo dei contratti pubblici (cfr. <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/Atto?ca=6339>): *"...la proroga - oggetto di numerose pronunce da parte della giustizia amministrativa - è un istituto assolutamente eccezionale ed, in quanto tale, è possibile ricorrervi solo per cause determinate da fattori che comunque non coinvolgono la responsabilità dell'amministrazione aggiudicatrice. Al di fuori dei casi strettamente previsti dalla legge (art. 23, legge n. 62/2005) la proroga dei contratti pubblici costituisce una violazione dei principi enunciati all'art. 2 del d.lgs. 163/2006 e, in particolare, della libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza. La proroga, nella sua accezione tecnica, ha carattere di temporaneità e di strumento atto esclusivamente ad assicurare il passaggio da un regime contrattuale ad un altro. Una volta scaduto un contratto, quindi, l'amministrazione, qualora abbia ancora necessità di avvalersi dello stesso tipo di prestazione, deve effettuare una nuova gara (Cons. di Stato n. 3391/2008)..."*.

Ad avviso del Collegio, solo un'adeguata programmazione dei servizi, il rispetto delle procedure di evidenza pubblica ed una verosimile stima dei costi possono assicurare la corretta gestione del bilancio, scongiurando il rischio di formazione di un debitoria priva di copertura finanziaria; soprattutto se, così come verificatosi nel caso sopra citato, i bilanci di competenza devono farsi carico anche di una quota di debito riferita all'esercizio precedente.

b.4.- Le attestazioni d'inesistenza di debiti fuori bilancio riferite agli esercizi 2012 e 2013 rilasciate dal Dirigente della Ripartizione Socio-culturale, Sport e Turismo (assegnato alla Ripartizione a far data dal 1° agosto 2013) non sono state trasmesse, in quanto, anche in questo caso, *"...non rinvenute agli atti..."*; tuttavia, è stata confermata *"...ora per allora..."* l'inesistenza di d.f.b. al termine degli esercizi finanziari 2012 e 2013.

Inoltre, tali attestazioni, secondo quanto dichiarato dal medesimo dirigente, sono *"...state trasmesse, con note di protocollo n. 3192/2013 e n. 4252/2014, ad altro ufficio comunale in occasione dell'approvazione dei rispettivi rendiconti..."*.



12

Senonché, dallo schema riassuntivo dei debiti fuori bilancio riconducibili alla suindicata Ripartizione, depositato in data 7 aprile 2016, si evince che il Consiglio comunale ha riconosciuto, nel corso del 2013, numerosi debiti f.b. derivanti da prestazioni di servizi rese nel corso del 2012 (se non addirittura nel 2011) e, quindi, con ogni probabilità, ordinate e note già al momento dell'attestazione d'inesistenza (cfr., a titolo meramente esemplificativo, le deliberazioni di C.C. n. 71/2013, n. 73/2013 n. 74/2013, n. 75/2013, n. 77/2013).

Fermo restando che le suindicate fattispecie di debiti f.b. saranno oggetto di ulteriori valutazioni nei successivi paragrafi, evidenzia il Collegio che appare, a dir poco, anomalo che il suddetto dirigente, con riferimento al 2012 ed al 2013, reiteri *"...ora per allora dichiarazione d'inesistenza di fattispecie debitorie riferite alla ripartizione Socio- Culturale Turismo e Demanio Marittimo, munite dei requisiti di riconoscibilità come debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 194 del t.u. 267/2000..."* (cfr. nota del 18 febbraio 2016), pur avendo attestato in alcune delibere di riconoscimento, approvate dal Consiglio comunale nel corso del 2013, l'esistenza di d.f.b., peraltro derivanti da servizi e forniture effettuati nel 2012.

Né da tali delibere è dato evincere quali fossero i *"...requisiti di riconoscibilità..."*, che, solo pochi mesi dopo la (asserita) dichiarazione d'inesistenza, hanno consentito la loro adozione.

A tal proposito, si rivela contraddetto dalle risultanze degli atti quanto dichiarato dal comune con riguardo alle numerose ordinazioni di beni e servizi effettuate in mancanza di regolare impegno di spesa, laddove si afferma che esse: *"... rappresentano delle eccezioni, nella quasi totalità dei casi legate a situazioni nelle quali la spesa, all'atto dell'impegno è quantificabile in via presuntiva, sulla base di valori precostituiti, ma della cui esatta consistenza gli uffici vengono a conoscenza solo a posteriori, magari ad esercizio chiuso..."* (cfr. memoria illustrativa in data 7 aprile 2016).

A titolo meramente esemplificativo si richiama la deliberazione di C.C. n. n. 79 del 7 ottobre 2013, con cui è stato riconosciuto un debito f.b. per i *"...soggiorni anziani..." organizzati per iniziativa dell'Amministrazione comunale il giorno 11/11/2010 (fatt. n. 60/2010 emessa in pari data) ed il 28/6/2012 (fatt. n. 2/2012 emessa in data 10/7/2012)*, senza che fosse stato assunto alcun impegno di spesa, né nel 2010, né nel 2012 (l'importo complessivo riconosciuto è stato finanziato interamente nel bilancio 2013).

Analogo rilievo può essere formulato con riferimento alle deliberazioni del Consiglio comunale n. 97/2012 e n. 71/2013, con cui sono stati riconosciuti i debiti fuori bilancio a favore della SIAE, per manifestazioni svoltesi, rispettivamente, nell'estate del 2011 e del 2012, ma totalmente finanziati nei bilanci successivi.

Anche per le suindicate fattispecie, si è verificata, pertanto, una palese violazione del principio di competenza finanziaria, in quanto entrambi i bilanci 2012 e 2013 hanno

13

dovuto sostenere un incremento di spesa riveniente da gestioni passate, i cui costi sono stati fatti slittare contabilmente nelle annualità future, senza, tra l'altro, che ricorressero i necessari presupposti di legge che giustificassero l'operazione di rinvio del finanziamento.

b.5.- l'attestazione d'inesistenza di debiti fuori bilancio del Dirigente della Ripartizione Comando Polizia Municipale, riferita all'esercizio 2012, non è stata trasmessa, in quanto, del pari, non *"...rinvenuta agli atti..."*, onde, al riguardo, valgono le stesse considerazioni svolte al punto n. b.2 che precede.

Per quel che concerne, invece, l'anno 2013, la dichiarazione d'inesistenza di d.f.b. (sottoscritta in data 26 marzo 2014) è stata corredata da una nota, in pari data, ove sono indicate n. 3 posizioni debitorie, definite genericamente e cripticamente *"...oneri latenti..."*. Nello specifico, la comunicazione integrativa riferisce che:

- 1) per una fattura non era stato possibile liquidare la spesa *"...in quanto al momento della liquidazione, la somma richiesta non era più disponibile..."*;
- 2) erano state trasmesse n. 7 fatture dalla ditta che aveva in custodia i veicoli sequestrati e/o confiscati per violazione del C.d.S.;
- 3) non risultavano liquidate le somme pagate dalla società di riscossione per spese legali sostenute dinnanzi al Giudice di pace.

Premesso che- come si avrà modo di dire anche al paragrafo che segue - nella legislazione vigente, come peraltro riconosciuto dallo stesso comune, non si rinviene alcun riferimento al concetto di "onere latente", il Collegio non può esimersi dall'evidenziare che le prime due delle suindicate fattispecie, stando almeno alla sintetica descrizione fornita dal Dirigente competente, costituiscono veri e propri debiti f.b., per i quali, dunque, il comune non ha assunto regolare (o sufficiente) impegno di spesa.

b.6.- Con le controdeduzioni a firma congiunta rassegnate in data 29 settembre 2015, il Collegio dei revisori dei conti ed il comune hanno dichiarato che l'inesistenza dei debiti fuori bilancio, ancora da riconoscere, *"...risulta(va) dal rilascio delle relative attestazioni da parte dei responsabili dei servizi. Tranne quella del responsabile della Ripartizione Tecnica..."*.

A seguito di successiva richiesta istruttoria, è stata trasmessa anche la documentazione inerente alla Ripartizione Tecnica; nello specifico, con riferimento al conto consuntivo 2012, è stato acquisito un elenco di pendenze debitorie, datato 24 aprile 2013, genericamente definite, anche in questo caso, *"oneri latenti"*, riguardanti sia il "Servizio Lavori pubblici" che il "Servizio Manutenzioni"; mentre, per quel che concerne l'anno 2013, il dirigente si è limitato a riferire che si stava procedendo ad un supplemento d'istruttoria.

L'elenco degli *"...oneri latenti..."* riferiti al 2013 e al 2014, sottoscritto dal Sindaco e dall'Organo di revisione, in esito alla richiesta istruttoria formulata in data 5 febbraio 2016, è stato successivamente depositato soltanto in prossimità dell'adunanza pubblica.



Il Collegio, nel rinviare alle considerazioni già svolte in merito alla possibile violazione dell'obbligo d'informazione nei confronti del Consiglio comunale sulla debitoria esistente, osserva che il Dirigente della Ripartizione Tecnica ha surrettiziamente degradato a non meglio precisati "oneri latenti", quelle che, invece, appaiono, a ben vedere, veri e propri debiti fuori bilancio.

Non si vede, infatti, come possano altrimenti definirsi, ad esempio le obbligazioni pecuniarie derivanti dai "Lavori di somma urgenza per eliminazione punteruolo rosso" (ove, peraltro si consideri che gli stessi risultano appaltati con determinazioni dirigenziali nn. 1, 2 e 3 del 2011), ovvero dai "Lavori di sistemazione campo "G. Ventura", pari ad € 28.500,00 (anch'essi affidati con provvedimento dirigenziale n. 7/2013).

Dalla documentazione acquisita (delibere di C.C. nn. 53/2013, 84/2013 85/2013 e n. 108/2014) è facilmente rilevabile, d'altra parte, che i cd. "oneri latenti" rappresentavano, ancor prima dell'approvazione del conto consuntivo 2012 (avvenuta con deliberazione di C.C. n. 53 dell'8 maggio 2013), situazioni debitorie tipicamente fuori bilancio e, come tali, riconoscibili già da allora (in quanto complete di tutti gli elementi costitutivi ed essendo, comunque, già esigibili ed esistenti nel 2011, nel 2012 e nel 2013).

Da ciò consegue che con riguardo alle riferite fattispecie, classificate dal dirigente quali oneri latenti (oltre che ad altre numerose analoghe, riscontrabili nelle deliberazioni di riconoscimento di debito), il Dirigente della Ripartizione Tecnica avrebbe dovuto attivare tempestivamente la procedura di riconoscimento di legittimità del d.f.b. (artt. 194 e 191 TUEL), evitando, in conseguenza, lo slittamento in esercizi successivi di spese, inequivocabilmente, ordinate, sostenute e riferite ad annualità pregresse, in relazione alle quali era, dunque, ben consapevole, già all'epoca dell'ordinazione, della mancanza di copertura finanziaria.

Alla luce di quanto sopra, si rivela del tutto incongrua, se non addirittura contraddittoria rispetto alle evidenze della documentazione acquisita in sede istruttoria, l'affermazione del comune contenuta nella memoria illustrativa in data 7 aprile 2016, secondo cui *"...gli oneri latenti, per loro stessa natura sono passività solo potenziali che eventualmente potrebbero trasformarsi in debiti fuori bilancio, riconoscibili ai sensi dell'art. 194 del TUEL, ma richiedono una serie di verifiche che possono anche completarsi in esercizi successivi rispetto a quello nel quale l'evento si è verificato..."*

Osserva, invero, il Collegio che nel Principio contabile n. 3, punto 65 (all'epoca vigente), le passività potenziali sono così definite: "debiti futuri, certi nell'an e nel quantum e per i quali è probabile un'uscita finanziaria".

Tali elementi non ricorrevano all'evidenza per molte delle fattispecie definite come "oneri latenti", le quali, al contrario, costituivano:

- spese espressamente ordinate sulla base di un quadro economico definito (cfr. per es. D.D. n. 3/2011 e D.D. n. 7/2013);
- debiti attuali sicuramente forieri di un esborso finanziario.



15

Il mancato tempestivo riconoscimento, quindi, non può che essere ricollegato, verosimilmente, all'assenza di fondi sufficienti in bilancio, per garantire la relativa copertura finanziaria.

Si può, quindi, agevolmente concludere che numerose fattispecie ambigualmente definite oneri latenti, costituivano veri e propri debiti fuori bilancio già all'epoca della loro ordinazione/formazione (2011, 2012 e 2013), così come, d'altra parte, risulta (indirettamente) confermato dalla postuma constatazione del loro riconoscimento e finanziamento, come tali, nel bilancio 2013 e successivi.

b.7.- In definitiva, reputa il Collegio che l'assunto del comune circa l'inesistenza di debiti fuori bilancio alla fine degli esercizi finanziari 2012 e 2013, essendo unicamente fondato sulle sopra riferite attestazioni rilasciate dai Dirigenti competenti, non trovi alcun riscontro nella documentazione acquisita in sede istruttoria.

A tal proposito, è appena il caso di evidenziare come si rivelino del tutto destituite di fondamento alcune delle controdeduzioni rassegnate in argomento nella memoria illustrativa in data 7 aprile 2016.

A cominciare, da quella secondo cui *"...l'unica attestazione mancante è quella relativa alla ripartizione tecnica per l'anno 2013. Trattasi di una mera carenza formale che non ha impedito né al Responsabile del Servizio Finanziario, né al Collegio dei Revisori dei Conti di esprimere il proprio parere favorevole alla approvazione del rendiconto dell'esercizio di riferimento..."*.

Invero, come si è già avuto modo di dire, per un verso sono risultate *"...non rinvenute in atti..."* anche altre attestazioni d'inesistenza di d.f.b. (e non solo, quindi, quelle della Ripartizione Tecnica), e, per l'altro, che in un comune come quello di Bisceglie, che riconosce ogni anno una cospicua entità di d.f.b., peraltro per la maggior parte rivenienti proprio da tale Ripartizione, l'inesistenza di una così rilevante documentazione non può certo considerarsi alla stregua di una *"mera carenza formale"*.

Ugualmente inconsistente si rivela, poi, quanto controdedotto a fronte del rilievo concernente il (presunto) rilascio di attestazioni di inesistenza nonostante l'invio da parte dei creditori di fatture - sostenendosi trattarsi, al riguardo *"...di fattispecie del tutto eccezionali e legate alla circostanza per la quale non basta una fattura per parlare di debito fuori bilancio o, meglio di debito riconoscibile (...) solo all'esito di istruttoria che conforti la sussistenza della prestazione (...) e gli altri presupposti di cui all'art. 194, il debito potrà classificarsi fuori bilancio (...) in difetto di tali presupposti, al massimo, potrà parlarsi di oneri latenti..."*

Ed infatti, in disparte la constatazione che la fattispecie segnalata non è circoscritta affatto a casi eccezionali, evidenzia il Collegio che proprio la presenza agli atti del comune di fatture (o anche di notule pro-forma o mere richieste di pagamento per prestazioni rese) non può certo dispensare il dirigente dall'obbligo di attivare, senza indugio, l'attività istruttoria necessaria per verificare la fondatezza del credito vantato dai terzi, e di

rendere edotto, nei tempi e secondo le modalità previste dalla legge, il Consiglio comunale.

Ritiene, quindi, conclusivamente il Collegio che le gravi irregolarità evidenziate relativamente al rilascio delle attestazioni previste dal principio contabile n. 3, punto 56 e, in alcuni casi, la loro totale mancanza, se, per un verso, dimostrano, l'assenza di un sistema di monitoraggio delle dinamiche di formazione del debito, con conseguente scarsa attendibilità dei dati certificati, palesano, d'altro canto, una condotta tendenzialmente volta ad applicare con una censurabile superficialità, se non proprio con deprecabile trascuratezza, le regole che disciplinano la corretta assunzione dell'impegno di spesa codificate nell'art. 191 del TUEL, nonché la procedura di riconoscimento dei d.f.b. di cui all'art. 194 del TUEL.

Gli effetti di siffatta prassi sono destinati a riverberarsi negativamente sia sulla conoscibilità delle informazioni relative alla debitoria, in quanto tale condotta viola gravemente il principio di trasparenza, che sulla veridicità del bilancio pregiudicando, per l'appunto, la funzione di indirizzo e controllo politico-amministrativo attribuita dalla legge al Consiglio comunale (cfr. art. 42 comma 1 del TUEL), la quale appare, nel caso specifico, fortemente limitata.

Rammenta, inoltre, il Collegio che l'obbligo d'indicare nel rendiconto deliberato i debiti fuori bilancio per i quali non sono stati validamente adottati i provvedimenti di cui all'art. 193 (che richiama espressamente l'art. 194 cit.) è previsto dall'art. 191 comma 5; la medesima norma ricollega la presenza di tale debitoria (non validamente riconosciuta) al divieto di assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti dalla legge.

c.- Criticità nella procedura di formazione e di riconoscimento del debito fuori bilancio-quadro normativo

Preliminarmente rammenta il Collegio che l'art. 191, comma 1, del TUEL, rubricato "Regole per l'assunzione di impegni e per l'effettuazione di spese", dispone che gli enti locali possono effettuare spese solo se sussiste l'impegno contabile registrato sul competente intervento o capitolo del bilancio di previsione e l'attestazione della copertura finanziaria da parte del responsabile del servizio economico e finanziario (art. 153, comma 5, TUEL). Il medesimo comma dispone, altresì, che il responsabile del servizio, conseguita l'esecutività del provvedimento di spesa, comunichi al terzo interessato l'impegno e la copertura finanziaria, contestualmente all'ordinazione della prestazione, con l'avvertenza che la successiva fattura deve essere completata con gli estremi della suddetta comunicazione. Il terzo interessato, in mancanza della comunicazione, ha facoltà di non eseguire la prestazione sino a quando i dati non gli vengano comunicati.

Il successivo comma 4 dell'art. 191 TUEL introduce poi una specifica sanzione per il caso in cui vi sia stata l'acquisizione di beni e servizi in violazione degli obblighi indicati nel comma 1 (oltre che nei commi 2 e 3) disponendo che il rapporto obbligatorio intercorra,



17

ai fini della controprestazione (per la parte non riconoscibile ai sensi del successivo articolo 194, comma 1, lettera e), tra il privato fornitore e l'amministratore, funzionario o dipendente che hanno consentito la fornitura (per le esecuzioni reiterate o continuative detto effetto si estende a coloro che hanno reso possibili le singole prestazioni).

La finalità che si propone la norma è quella di proteggere il bilancio degli enti locali dall'ordinazione di spese in assenza della regolare assunzione di impegni e della relativa copertura finanziaria.

Tale tutela opera non solo sul piano amministrativo-contabile, ma anche su quello civilistico, prevedendo la norma che, in caso di sua violazione, gli effetti del rapporto obbligatorio fra il funzionario dell'ente e l'impresa privata rimangano a carico del primo, senza riverberarsi sul patrimonio dell'ente, fatto salvo il caso in cui il Consiglio (organo sovrano in materia di bilancio) riconosca l'utilità delle prestazioni fornite e, nei limiti di queste ultime, ritenga legittimo il debito assunto riportandolo all'interno del bilancio dell'ente (art. 194, comma 1, lett. e) del TUEL).

L'art. 194 comma 1 del TUEL, prevede analiticamente e tassativamente altre ipotesi in cui ricorre un debito fuori bilancio per il quale deve essere attivata la procedura di riconoscimento disciplinata dalla medesima norma.

Il debito fuori bilancio rappresenta una obbligazione verso terzi per il pagamento di una determinata somma di denaro, assunta in violazione delle norme giurcontabili che regolano i procedimenti di spesa degli enti locali. In applicazione dei principi di veridicità, trasparenza ed equilibrio di bilancio, l'ente, senza attendere l'adempimento annuale previsto dall'art. 193 del D.Lgs. n. 267/2000, ha l'obbligo di adottare tempestivamente i provvedimenti di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, onde evitare la formazione di oneri aggiuntivi che potrebbero determinare danno erariale. L'ente deve, quindi, provvedere immediatamente al finanziamento del debito riconosciuto e al relativo pagamento (anche con rateizzazione triennale). Per il finanziamento di tali spese, il legislatore pone precisi limiti (art. 193 e 194 del D.Lgs. 267/2000).

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 (almeno una volta all'anno e comunque entro il 30 settembre) 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.

Né può sostenersi che il mancato tempestivo riconoscimento dei debiti f.b. da parte del Consiglio comunale (in un ente che non versi in una situazione di disavanzo conclamato) non produca effetti significativi sull'andamento della gestione finanziaria.





A2

Invero - come si è già avuto modo di dire - l'art. 191 comma 5 del TUEL stabilisce che gli enti locali che indichino nell'ultimo rendiconto deliberato debiti fuori bilancio per i quali non sono stati validamente adottati i provvedimenti di cui all'art. 193 cit., incorrono nel divieto di assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge.

A tal ultimo proposito appare, quindi, del tutto fuorviante quanto sostenuto dal comune di Bisceglie, allorché afferma che *"...Non si rilevano violazioni della disposizione richiamata [art. 191 comma 5 TUEL], nel testo vigente negli anni 2012 e 2013, tenuto conto che nessun rendiconto ha presentato disavanzo, né debiti fuori bilancio privi di copertura finanziaria..."*.

Invero, tale affermazione presuppone che l'ente garantisca sempre massima trasparenza ed assoluta chiarezza sull'effettiva presenza di debiti fuori bilancio, sullo stato dell'istruttoria, sui requisiti di riconoscibilità e predisponga, ove possibile, tutte le manovre contabili indispensabili per reperire, in primis nel bilancio di competenza, le risorse necessarie per fronteggiare la debitoria attuale individuata.

Alla luce di quanto suesposto, non sembra, invece, che il Comune di Bisceglie si sia rigorosamente attenuto a queste regole di sana e buona gestione finanziaria, non essendo sufficientemente comprovato che effettivamente i rendiconti relativi agli esercizi 2012 e 2013, non presentassero d.f.b. privi di copertura finanziaria.

Anzi, come si avrà modo di approfondire ulteriormente in seguito, le irregolarità rilevate in relazione allo slittamento, in termini di assunzione del provvedimento consiliare (oltre che in alcuni casi della copertura finanziaria) di debiti f.b. in esercizi successivi, mostrano una spiccata, quanto inammissibile, propensione a gravare i bilanci futuri di debiti che possedevano già, negli esercizi pregressi, i requisiti della riconoscibilità.

Proseguendo nella disamina della normativa applicabile, osserva il Collegio che il legislatore, al comma 3 dell'art. 191 del TUEL, ha previsto un'ulteriore ipotesi peculiare di spesa assunta in assenza di regolare impegno, ovvero quella sostenuta per lavori di somma urgenza, resisi indispensabili per fronteggiare un evento eccezionale o imprevedibile che ha creato uno stato di pregiudizio per l'incolumità pubblica.

Il testo del predetto comma, previgente alla novella apportata dalla legge n. 213/2012, disponeva che, per i lavori pubblici di somma urgenza, cagionati dal verificarsi di un evento eccezionale o imprevedibile, l'ordinazione fatta a terzi fosse regolarizzata, a pena di decadenza, entro trenta giorni (e comunque entro il 31 dicembre dell'anno in corso se a tale data non era scaduto il predetto termine).

In concreto, alla luce della particolare tipologia di spesa (lavoro di somma urgenza), la norma prevedeva la possibilità di regolarizzare l'ordinazione effettuata dal RUP (o da altro tecnico legittimato dalle norme in materia di lavori pubblici), ossia di assumere l'impegno sul pertinente capitolo di bilancio e acquisire l'attestazione della copertura finanziaria da

A2

A2



parte del servizio economico e finanziario, improrogabilmente entro 30 giorni e, comunque, entro la fine dell'esercizio, a pena di decadenza.

Tale discrasia temporale fra l'ordinazione dei lavori (che abilita il terzo appaltatore all'esecuzione) e la comunicazione della regolarizzazione (che consolida il rapporto obbligatorio fra l'ente e il terzo appaltatore) risultava conforme, del resto, alla disciplina generale dettata in tema di esecuzione di lavori di somma urgenza.

L'art. 176, comma 5, del DPR n. 207/2010 (Regolamento di esecuzione del codice dei contratti pubblici, d.lgs. n. 163/2006), dispone, infatti, che qualora un'opera o un lavoro intrapreso per motivi di somma urgenza non riporti l'approvazione del competente organo della stazione appaltante (per quanto concerne gli enti locali concretantesi nella regolarizzazione prevista dall'art. 191, comma 3, del TUEL), si procede alla liquidazione delle sole spese relative alla parte dell'opera o dei lavori realizzati (nel caso di specie, l'effetto sul bilancio dell'ente locale discende da apposita previsione normativa).

Il nuovo testo dell'art. 191, comma 3, del d.lgs. n. 267/2000, come sostituito dall'art. 3, comma 1, lett. i), del d.l. n. 174/2012, convertito con legge n. 213/2012, specifica l'ambito applicativo della disposizione rispetto alla previgente formulazione, prevedendo che, la Giunta, qualora i fondi specificamente previsti in bilancio si dimostrino insufficienti, entro venti giorni dall'ordinazione fatta a terzi, su proposta del responsabile del procedimento, sottoponga al Consiglio il provvedimento di riconoscimento della spesa con le modalità previste dall'articolo 194, comma 1, lettera e), prevedendo la relativa copertura finanziaria nei limiti delle accertate necessità per la rimozione dello stato di pregiudizio alla pubblica incolumità.

Il provvedimento di riconoscimento è adottato entro 30 giorni dalla data di deliberazione della proposta da parte della Giunta, e comunque entro il 31 dicembre dell'anno in corso laddove a tale data non sia scaduto il predetto termine.

La novella legislativa ha, dunque, disciplinato in maniera più puntuale l'ipotesi in cui, a fronte della necessità di ordinare lavori di somma urgenza per prevenire il rischio di pericoli o riparare il danno per l'incolumità pubblica, i fondi specificamente previsti in bilancio si dimostrino insufficienti.

Per quanto concerne, invece, la fattispecie dell'ordinazione di lavori di somma urgenza in presenza di adeguati fondi nel bilancio, in assenza di specifica previsione normativa, si deve ritenere che la fattispecie sia regolata dalla disciplina generale in tema di impegni e ordinazione di spesa (artt. 191, commi 1 e 4, e 194 TUEL) in combinato disposto con quella prevista nel Regolamento attuativo del codice dei contratti pubblici (art. 176 DPR n. 207/2010).

Il procedimento prefigurato dal legislatore nel novellato art. 191, comma 3, del TUEL si sviluppa secondo un iter che vede il RUP (o altro tecnico abilitato), se ricorrono i presupposti previsti dalla legge (cfr. artt. 176 DPR n. 207/2010), ordinare al privato appaltatore l'esecuzione di lavori di somma urgenza.



20

In questo caso, solo ove i fondi di bilancio si rivelino insufficienti a coprire le relative spese (come da accertamento condotto, ex art. 153 e 191 TUEL, dal responsabile del procedimento e dal responsabile del servizio economico e finanziario), la Giunta, entro 20 giorni dall'ordinazione dei lavori, deve sottoporre al Consiglio una proposta di riconoscimento della spesa ai sensi dell'art. 194, comma 1, lett. e), prevedendo la relativa copertura finanziaria nei limiti delle accertate necessità per la rimozione dello stato di pregiudizio alla pubblica incolumità.

La norma, in buona sostanza, rimette al Consiglio, in caso di mancanza o insufficienza di adeguati stanziamenti in bilancio, la responsabilità di verificare la necessità della spesa ordinata per la rimozione dello stato di pregiudizio alla pubblica incolumità e di approvare la relativa copertura finanziaria proposta dalla Giunta entro termini brevi e prestabiliti (utilizzando le risorse previste dall'art. 193, comma 3, e 194, comma 3, del TUEL).

Nel caso in cui il Consiglio, invece, non provveda al predetto riconoscimento, troverà applicazione il citato art. 176, comma 5, del DPR n. 207/2010 (liquidazione al terzo appaltatore delle spese relative alla parte dell'opera o dei lavori realizzati).

Queste ultime, quindi, potrebbero rimanere a carico del solo funzionario ordinatore in assenza del riconoscimento, da parte del Consiglio (ai sensi dell'ordinaria regola posta dall'art. 194, comma 1, lett. e, del TUEL) dell'utilità di tale quota parte di lavori e del conseguente arricchimento per l'ente locale.

Il legislatore, pur prospettando la corretta procedura che gli enti locali devono intraprendere per garantire che la spesa sostenuta senza regolare impegno contabile, sia ricondotta nell'alveo del bilancio di competenza, non ha affatto escluso che un ente possa contemplare nel proprio bilancio un apposito capitolo avente ad oggetto specifici lavori di somma urgenza.

Al contrario, l'aver considerato la spesa derivante da lavori di somma urgenza, quale ulteriore ipotesi di riconoscimento di d.f.b., peraltro, ribadendosi (così come nella precedente formulazione) una rigorosa e breve scansione temporale per l'attivazione e la conclusione della procedura di riconoscimento nell'ambito dello stesso esercizio finanziario in cui essi si sono resi indispensabili, testimonia, all'evidenza, come il legislatore abbia inteso limitare fortemente il ricorso a questa tipologia di spesa e circoscrivendola ad ipotesi assolutamente eccezionali.

d.- Le principali irregolarità riscontrate con riferimento alle specifiche tipologie di debiti fuori bilancio ex art. 194 del TUEL

La verifica effettuata solo "a campione" dalla Sezione (in considerazione dell'abnorme massa di debiti fuori bilancio riconosciuti dal Comune di Bisceglie negli esercizi 2012 e 2013) sulla documentazione acquisita in sede istruttoria, ha palesato la sussistenza di numerose irregolarità che attengono alla procedura di formazione del debito, all'individuazione dei requisiti di riconoscibilità del debito, alla tempistica sia del riconoscimento che del finanziamento del debito.



21

d.1.- I debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive e da procedimenti di esecuzione forzata

Un parte abbastanza rilevante dei d.f.b. riconosciuti dal comune di Bisceglie è riconducibile al pagamento di debiti per sentenze esecutive e per regolarizzazione contabile di pignoramenti presso terzi (cfr. ad es. deliberazioni C.C. n. 115/2012, n. 117/2012, n. 94/2013 e n. 95/2013).

Le casistiche esaminate hanno evidenziato che il comune, mediante il provvedimento di riconoscimento del debito, ha regolarizzato contabilmente pagamenti già corrisposti ai creditori da parte della tesoreria comunale.

In alcune ipotesi, l'importo da riconoscere sembra aver trovato copertura (in tutto o in parte) in determinazioni dirigenziali con cui è stata autorizzata (anche) la relativa liquidazione; in altri casi, invece, il riconoscimento è stato funzionale sia alla regolarizzazione delle somme già pagate dal Tesoriere, che al reperimento delle risorse finanziarie necessarie per garantire la copertura in bilancio delle stesse.

Dagli atti si evince che il comune, per alcune fattispecie, dichiara che il pagamento da parte del Tesoriere (prima del riconoscimento consiliare) si è reso necessario per evitare ulteriori pregiudizi derivanti dall'avvio delle procedure esecutive, mentre, per altre, afferma che le procedure esecutive subite dall'ente derivano da sentenze di condanna per risarcimento danni, non tempestivamente liquidati per mancanza della necessaria copertura finanziaria (cfr. Deliberazione di C.C. n. 117/2012).

In altri termini, il Comune di Bisceglie non sempre ha attivato tempestivamente la procedura consiliare di riconoscimento del debito f.b., ma ha autorizzato il Tesoriere a pagare tali somme, riservandosi periodicamente di sanare contabilmente le liquidazioni già effettuate, non solo quale mera regolarizzazione (nel caso in cui sussistesse già la copertura finanziaria), ma anche in termini di reperimento delle risorse necessarie, laddove gli stanziamenti di bilancio risultavano esigui rispetto alla somma effettivamente pignorata.

Appare significativo, a tal riguardo, il rilievo che alcune sentenze di condanna - a cui sono seguiti atti di precetto e pignoramento - risultano notificate in anni precedenti (2007, 2009, 2008, 2010) rispetto all'esercizio finanziario in cui sono stati riconosciuti/regolarizzati i debiti che ne sono derivati.

Con memorie depositate in prossimità dell'adunanza collegiale, il comune ha precisato che: *"...in via generale (...) le procedure di esecuzione forzata sono state intentate nelle more dei giudizi di appello proposti dal Comune e, quindi, pendenti, e in altre circostanze nelle more dei termini per proporre impugnazione. Ciò tenendo conto che il riconoscimento del debito fuori bilancio avrebbe potuto pregiudicare la stessa sostenibilità delle ragioni di appello, provocando un potenziale danno per l'ente..."*.

Il Collegio, pur prendendo atto di quanto dichiarato dall'ente in merito alla tempistica delle procedure esecutive subite, non può esimersi dal rilevare che appare del tutto priva



di fondamento l'affermazione secondo la quale il riconoscimento tempestivo di un d.f.b., in esecuzione di una sentenza di condanna, possa, addirittura, pregiudicare in appello l'esito della vicenda giudiziaria.

E' appena il caso di rammentare, infatti, che l'articolo 282 c.p.c. prevede il principio generale della provvisoria esecutività tra le parti delle sentenze civili di primo grado; d'altra parte, il comune - soccombente in primo grado - ben avrebbe potuto, comunque, formulare al giudice del gravame istanza di sospensione della provvisoria esecutività e scongiurare, nelle more del giudizio, il rischio di subire azioni esecutive (art. 283 c.p.c.). Non avrebbe, invece, potuto non riconoscere (e, conseguentemente, non pagare) il debito derivante da sentenze di condanna provvisoriamente esecutive (come, all'opposto, ha fatto), subendo, così, inevitabilmente procedimenti di esecuzione forzata.

La giurisprudenza della Corte dei conti (cfr. *ex multis*, SSRR n. 12/2007/QM) ha ripetutamente evidenziato 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 e 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).

Sulla base delle esposte considerazioni, nel caso di sentenze esecutive e di pignoramenti, sussiste, l'obbligo di procedere con tempestività alla convocazione del Consiglio per il riconoscimento del debito, in modo da impedire il maturare di interessi, rivalutazione monetaria ed ulteriori spese legali.

La correttezza di tale condotta 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.

E' pur vero che il mancato tempestivo pagamento espone l'ente locale al rischio di azioni esecutive; nondimeno, è altrettanto indubitabile che i 120 giorni di tempo dalla notifica del titolo esecutivo previsti dall'art. 14, del Decreto Legge 31.12.1996, n. 669 (convertito in legge 28.02.1997, n. 30 come modificato dall'art. 147 della Legge 23.12.2000, n. 288) - ai fini dell'avvio di procedure esecutive nei confronti della P.A. - costituiscono un periodo sufficientemente ampio per provvedere agli adempimenti di cui all'art. 194 TUEL.

L'avvio del procedimento ordinario di spesa ex art. 183 e ss. del TUEL postula comunque, già sul piano logico, una positiva valutazione dell'Organo consiliare sulla sussistenza dei



24

presupposti di riconoscibilità, sulle cause ed eventuali responsabilità connesse, nonché sulle misure correttive tese ad evitare il reiterarsi delle anomalie oggetto di soccombenza giudiziale.

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, inevitabilmente consequenziale 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 definitiva, non è corretta, sotto il profilo contabile, la procedura seguita dal comune di Bisceglie per il pagamento dei debiti nascenti da sentenza esecutiva ancor prima del loro riconoscimento da parte del Consiglio Comunale.

Inoltre, appare tutt'altro che trascurabile la constatazione che taluni pagamenti sono stati comunque tardivi rispetto al sopra richiamato termine di 120 giorni dalla notificazione del titolo esecutivo; tanto è vero, che alcune sentenze di condanna hanno generato procedure esecutive ed incrementato il debito a causa delle maggiori spese legali che ne sono conseguite.

d.2.- I debiti fuori bilancio derivanti da acquisizione di beni e servizi in mancanza di impegno di spesa

Dalla documentazione acquisita e dalle memorie presentate dall'ente, si evince che la formazione della cospicua mole di debiti fuori bilancio che grava sul comune di Bisceglie, è, in gran parte, determinata da irregolarità procedurali nell'ordinazione della spesa e, più in generale, nella gestione e programmazione del bilancio.

Al riguardo, osserva il Collegio che nel Comune di Bisceglie:

- si procede frequentemente e per importi anche rilevanti, all'ordinazione di lavori, servizi e forniture, nonostante si sia a conoscenza dell'assenza di copertura finanziaria nell'esercizio di competenza ((cfr, ad es., le delibere n. 53/201254/2012, 54/2012, 84/2012, 85/2012));
- non si pianifica adeguatamente la spesa già nell'anno di formazione del debito, ma si attende che i creditori presentino note spese esorbitanti rispetto all'originario impegno di spesa (cfr, ad es. la deliberazione di C.C. n. 118/2012 con la quale sono stati riconosciuti



25

debiti fuori bilancio per competenze professionali/spese legali pari al considerevole importo di € 1.130.593,46);

- non si monitorano annualmente, almeno sotto il profilo finanziario, l'andamento e la tempistica delle prestazioni professionali che generano successivamente il debito (extra bilancio) liquido ed esigibile;

- si riconoscono d.f.b. ad integrazione di spese già riconosciute con provvedimenti precedenti ed apparentemente derivanti dalle medesime note spese, a distanza di pochi mesi (cfr. ad es., la deliberazione C.C. n. 137/2012 concernente un ulteriore riconoscimento rispetto a quello disposto con la sopra richiamata deliberazione n. 118/2012 pari a € 38.397,50);

- si consente che per la medesima tipologia di spesa (e per più anni) si proceda ripetutamente al riconoscimento di d.f.b. (in alcuni casi anche nei confronti dei medesimi fornitori), pur non ricorrendo, all'evidenza, gli estremi della straordinarietà o eccezionalità (cfr. ad es., le delibere concernenti i debiti SIAE, per il servizio ospitalità dei minori, per i CAF, la stagione teatrale ed altre manifestazioni turistiche, sportive e sociali, la manutenzione delle strade ecc.);

- si favorisce la formazione di una debitoria f.b. anche per spese ordinariamente programmabili e prevedibili nel bilancio di competenza (per es. i servizi di manutenzione verde, gli interventi di derattizzazione, gli incarichi di progettazione, i lavori di manutenzione stradale in occasione di eventi sportivi "Giro d'Italia", la manutenzione e revisione biennale veicolo Hyundai, il soggiorno per anziani, i servizi di pulizia uffici comunali, la custodia e gestione dell'archivio comunale, la fornitura di materiali antinfortunistici ecc.);

AM

- si attiva la procedura di riconoscimento del debito fuori bilancio in esercizi finanziari successivi rispetto all'insorgenza della spesa, ovvero all'ordine effettuato da parte dei dirigenti competenti (cfr. per es. deliberazione C.C. n. 54/2012 con la quale sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio per lavori disposti dal dirigente - ed accettati dall'appaltatore - in data 7 novembre 2011);

- si ricorre reiteratamente all'istituto eccezionale della "somma urgenza" anche in ipotesi in cui non risulta documentato *"...il verificarsi di un evento eccezionale o imprevedibile che ha determinato lo stato di pregiudizio alla pubblica incolumità..."*, ma, molto più banalmente, quando si intendono realizzare interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria su beni del patrimonio comunale (cfr. per es. deliberazioni C.C. n. 53/2012, n.56/2013 con le quali sono stati riconosciuti debiti fuori bilanci per spese sostenute per gli interventi per la chiusura delle buche stradali, per la sostituzione delle porte del campo di calcio per altezza non regolamentare, per la realizzazione di un vano biglietteria dello stadio Ventura, per la sostituzione dello scaldacqua elettrico, per la riparazione della porta blindata, per la sostituzione di sanitari danneggiati al bagno in uso al Comandante

per







Tenenza dei Carabinieri, per l'installazione di un box doccia, per la sostituzione di corpi illuminanti danneggiati, per la rimozione di scritte ingiuriose ecc. ecc.);

- si riconoscono d.f.b. in violazione delle prescrizioni normative in materia di lavori di somma urgenza, con specifico riferimento alla tempistica del riconoscimento disciplinata dall'art. 191, comma 3 del TUEL (per es. cfr. deliberazioni C.C n. 46/2012, n. 50/2012 e n. 59/2013).

In altri termini, così come questa Sezione aveva avuto già modo di rilevare con la precedente pronuncia specifica n. 93/2014 (riferita al rendiconto 2011), si ribadisce che il Comune di Bisceglie - anche per gli esercizi finanziari 2012 e 2013 - ha "rinviato" frequentemente agli esercizi successivi le operazioni di riconoscimento del debito fuori bilancio (o di regolarizzazione), se non addirittura l'assunzione dell'impegno di spesa rispetto alla data di riconoscimento stesso.

Il comune, in sede di controdeduzioni, ha affermato che: *"...Relativamente ai debiti originati da interventi manutentivi di somma urgenza, è bene precisare che, spesso, il formarsi di fattispecie di debito fuori bilancio non deriva tanto dalla mancanza delle risorse finanziarie necessarie, pur regolarmente iscritte in bilancio, quanto dalla indisponibilità delle stesse nel momento nel quale le esigenze si manifestano. Molti provvedimenti che dispongono lavori di somma urgenza fanno riferimento a precisi stanziamenti di bilancio che, tuttavia, sono correlati ad entrate, tipo oneri o proventi patrimoniali, per le quali non è possibile dare copertura finanziaria prima del loro formale accertamento (...) Spesso le risorse finanziarie programmate si rendono disponibili solo a fine esercizio, ma non sempre è possibile aspettare prima d'intervenire..."*

Evidenza, in proposito, il Collegio che - in disparte l'abnorme mole di d.f.b. generati da lavori "definiti" di somma urgenza per i quali l'ente, comunque, non ha adottato i provvedimenti di regolarizzazione (o di riconoscimento) nei termini di trenta giorni e neanche entro il 31 dicembre dell'esercizio in cui sono sorti, così come prescrive la normativa (cfr. art. 191 comma 3 del TUEL - vecchia e nuova versione) - il comune non può certo sottrarsi dall'obbligo di avvalersi di tutti gli strumenti contabili-finanziari (variazioni di bilancio, ricognizione dello stato di attuazione dei programmi, manovre di assestamento, riduzioni di spese, incremento di entrate, verifica e salvaguardia degli equilibri di bilancio ecc.) predisposti dall'ordinamento giuridico per fronteggiare l'insorgenza di spese urgenti e improrogabili, ritenute prioritarie rispetto a quelle ordinariamente inserite nel bilancio di previsione (cfr. Principio contabile n. 2, punto 94 - all'epoca vigente).



Diversamente opinando, si rischia di vanificare la valenza concreta dei principi di programmazione e sana gestione finanziaria che gli enti pubblici devono porre a fondamento della propria amministrazione.

Tanto è vero, che il legislatore ha previsto, in capo al responsabile finanziario l'obbligo di segnalazione (dal 2013 anche alla competente sezione regionale di controllo della Corte



dei conti): "...dei fatti e delle valutazioni (...) ove si rilevi che la gestione delle entrate o delle spese correnti evidenzia il costituirsi di situazioni -non compensabili da maggiori entrate o minori spese- tali da pregiudicare gli equilibri di bilancio..." (cfr. art. 153 comma 6 del TUEL).

Non può, d'altro canto, sottacersi che in numerose fattispecie debitorie si è constatato l'affidamento ripetuto in economia di lavori e servizi sostanzialmente identici (interventi per l'eradicazione punteruolo rosso, servizi per manutenzione verde, per la manutenzione stradale, per la manutenzione di immobili comunali, per lavori edili ecc.), a volte - come detto - anche alla medesima ditta; il che, diversamente da quanto ritenuto dal comune nelle proprie controdeduzioni, desta qualche perplessità in ordine all'effettiva osservanza della normativa in materia di divieto di frazionamento delle opere, delle forniture e dei servizi pubblici.

Nelle osservazioni conclusive il magistrato istruttore ha, inoltre, rilevato, che in numerose delibere di riconoscimento di d.f.b., ove era stata programmata la rateizzazione del finanziamento in più annualità, mancava ogni riferimento all'accordo stipulato con i creditori (cfr. art. 194 comma 2 del TUEL).

Il comune, contestualmente alle memorie rese in data 7 aprile 2016, ha depositato una serie di dichiarazioni (n. 44) acquisite dalla Ripartizione tecnica, sottoscritte dai creditori con indicazione delle rateizzazioni concordate, tutte prive di data e senza i riferimenti degli estremi di assunzione al protocollo del comune.

Nulla è stata, invece, trasmessa relativamente alle altre ripartizioni, affermandosi testualmente: "...Si prende atto della imperfezione di alcuni deliberati, che non contengono lo specifico richiamo a tali accordi, sottolineando, tuttavia che tutti i creditori sono stati preventivamente contattati ed informati, acquisendo la loro disponibilità ed accettazione...".

Osserva il Collegio che la mancanza di elementi essenziali (data della sottoscrizione e data e numero di registrazione al protocollo), in documenti acquisiti da una pubblica amministrazione, destinati ad incidere formalmente e sostanzialmente sulla programmazione finanziaria della stessa, denota sia l'estrema ed abituale informalità che caratterizza i rapporti con i fornitori, sia l'incertezza (sicuramente sotto il profilo temporale) della pattuizione contrattuale.

Le medesime considerazioni valgono, a fortiori, in tutti i casi in cui manchi qualsivoglia documentazione attestante l'accordo raggiunto.

Le suddette condotte, ancorché riportate in modo esemplificativo, mettono in luce come nel Comune di Bisceglie vige, con ogni probabilità, il fermo convincimento, che una quota rilevante della spesa ordinaria (soprattutto corrente) possa essere legittimamente gestita fuori bilancio, in violazione dei precetti normativi suindicati - i quali, come già detto, ne disciplinano rigorosamente le modalità di assunzione- salvo poi procedere con estrema superficialità al successivo e sistematico riconoscimento consiliare della debitoria.



A tal proposito, il Collegio non può esimersi dall'evidenziare che il riconoscimento di debiti derivanti da spese assunte senza il preventivo impegno contabile e per le quali non sono comprovate l'urgenza e l'imprevedibilità, ma, al contrario, risultino, invece, facilmente programmabili ed impegnabili a norma dall'art. 191 del TUEL, può generare danno erariale (cfr. Corte dei conti, Sezione Giurisprudenziale per il Molise, sentenza. n. 5/2016).

Si afferma, infatti, nella suindicata sentenza *"... che la totale inosservanza della normativa che disciplina l'esercizio della competenza gestionale del Comune e dell'iter procedimentale per l'acquisto di beni o per l'affidamento di servizi in mancanza del necessario impegno preventivo e dell'attestazione della copertura finanziaria, incarna i profili della somma negligenza, imperdonabile leggerezza ed evidente incuria degli interessi pubblici, soprattutto allorquando gli oggetti delle spese avrebbero consentito di seguire la normale procedura di ordinazione della spesa prevista dalla legge..."*.

Un'ulteriore grave irregolarità emersa nel corso dell'istruttoria, che investe direttamente la procedura e la tempistica di finanziamento dei debiti fuori bilancio concerne la prassi ricorrente di riconoscere i d.f.b., non solo in ritardo rispetto all'annualità in cui sono sorti, ma anche di assicurarne la copertura finanziaria nell'esercizio successivo a quello del riconoscimento medesimo.

In altri termini, una spesa espressamente ordinata nel 2011 (e per la quale il Responsabile del Servizio Finanziario ha negato la relativa copertura finanziaria), è stata tardivamente riconosciuta legittima dall'Organo consiliare nel 2012, ma il finanziamento della spesa è stato programmato a decorrere dall'esercizio 2013 (cfr ad es. le deliberazioni n. 46/2012 e n. 54/2012), in tal guisa violandosi apertamente il principio di competenza finanziaria per più esercizi.

Medesima operazione è stata effettuata con la deliberazione n. 137/2012, con cui – come si è già avuto modo di osservare – si è previsto di finanziare la quota di debito residuo (inspiegabilmente non riconosciuta nella precedente deliberazione n. 118/2012, considerato che sono richiamate le medesime note spese) a decorrere dall'esercizio 2013. Anche la deliberazione di riconoscimento di debito f.b. per competenze professionali n. 96, assunta dal Consiglio comunale in data 7 ottobre 2013, ha previsto il finanziamento di € 807.824,99, mediante rateizzazione a decorrere dal bilancio 2014.

Stupisce, quindi, che a fronte del rilievo formulato sul punto specifico in sede istruttoria, il comune abbia dedotto che: *"...La stessa normativa di riferimento dà la possibilità di ripartire l'onere su 3 esercizi e non prevede espressamente che una specifica quota debba essere riferita all'anno di riconoscimento, anziché ai due successivi..."*.

Infatti, è appena il caso di rammentare che l'art. 194 comma 2 del TUEL prevede, in totale dissonanza con quanto asserito dal comune, che: *"...Per il pagamento l'ente può provvedere anche mediante un piano di rateizzazione della durata di tre anni finanziari compreso quello in corso, convenuto con i creditori..."*.



La formulazione della norma, non lascia, quindi - come si vede - alcun dubbio sull'individuazione del *dies a quo* (esercizio finanziario) dal quale deve decorrere il finanziamento del debito fuori bilancio.

Peraltro, una diversa interpretazione, tesa a rimettere all'autonomia delle parti l'individuazione dell'esercizio finanziario dal quale far decorre la copertura del debito, vanificherebbe, evidentemente, la principale finalità del provvedimento di riconoscimento che è, per l'appunto, quella di riportare tempestivamente nell'alveo del bilancio una spesa non ritualmente impegnata (cfr. principio contabile 2, punto 94 e 95 all'epoca vigente).

Alla luce di quanto tutto suseposto, rileva il Collegio che la gestione dell'intero ciclo finanziario dei debiti fuori bilancio del Comune di Bisceglie, palesa gravi anomalie formali e sostanziali, numerose irregolarità contabili e svariate illegittimità procedurali che investono, in modo determinante, sia la fase della previsione, formazione ed ordinazione della spesa, che quella del riconoscimento e del finanziamento del debito.

Siffatto *modus operandi*, se protratto sistematicamente per più esercizi finanziari, per importi anormalmente elevati, per svariate tipologie di debito, è destinato inevitabilmente a produrre effetti gravemente distorsivi delle risultanze di bilancio, atteso che il reiterato e metodico rinvio in esercizi successivi di spese già riconoscibili e finanziabili nel bilancio in cui vengono ad esistenza, può alterare il risultato di competenza, gli equilibri finanziari ed il saldo del patto di stabilità.

Il bilancio del Comune di Bisceglie, piuttosto che adeguarsi di volta in volta alla massiva (ed anomala) sopravvenienza di d.f.b., "...modificando le priorità in ordine alle spese già deliberate per assicurare la copertura di debiti fuori bilancio insorti..." quindi, garantendo l'esposizione di risultati attendibili e completi (cfr. Principio contabile n. 2, punto 94, - all'epoca vigente- e Deliberazione n. 93/PRSP/2014 di questa Sezione sul rendiconto 2011), è risultato reiteratamente ed indebitamente gravato, in ciascun esercizio finanziario, di una massa abnorme di impegni per spese ordinate e sostenute nelle annualità pregresse, con la intuitiva conseguenza, laddove tali impegni dovessero stratificarsi nel tempo, che ne deriverebbe un fattore di forte irrigidimento dei bilanci stessi.

A titolo meramente esemplificativo si riporta di seguito la tabella, trasmessa dal comune, in sede istruttoria, dalla quale si evince agevolmente come la cospicua debitoria riconosciuta, pesi notevolmente sui bilanci dell'ultimo quinquennio.

Esercizio finanziario	PIANO DI RATEAZIONE - Annualità di ripiano					
	2012	2013	2014	2015	2016	Totale
2012	1.664.550,88	1.282.629,87	1.304.159,41	0,00	0,00	4.251.340,16
2013	0,00	1.251.015,91	1.159.497,60	820.729,63	0,00	3.231.243,14
2014	0,00	0,00	1.582.039,62	1.103.706,44	510.580,72	3.196.326,78
2015*	0,00	0,00	0,00	822.969,02	424.800,39	1.247.769,41
Totale per esercizio	1.664.550,88	2.533.645,78	4.045.696,63	2.747.405,09	935.381,11	11.926.679,49

\* consuntivo 2015 non ancora approvato



Per chiarezza, si rappresenta che, comunque, la tabella non è completa di tutti i dati richiesti, in quanto negli esercizi 2012 e 2013 non è stata riportata erroneamente la quota di d.f.b. riconosciuti nel 2011 (pari, in entrambi i casi, ad € 1.239.286,17); nel 2010, inoltre, l'importo complessivamente riconosciuto risulta quantificato in € 2.120.502,85, ma non comprende la quota parte rateizzata nel 2012, di cui si sconosce, l'effettiva entità. Inoltre, i dati del consuntivo 2015 non sono ancora definitivi.

In definitiva, nel periodo 2010/2015 il comune di Bisceglie ha riconosciuto debiti fuori bilancio per un importo di circa 15 milioni di euro, vale a dire di poco inferiore all'ammontare riconosciuto nel periodo 1998/2005 (€ 17.315.183,71), così come risulta dalla memoria depositata in data 7 aprile 2016.

Non appare, pertanto, del tutto esatto quanto affermato in quest'ultima sede in merito alla circostanza che: *"...L'attuale Amministrazione, per converso, ha avviato un percorso teso a limitare e contenere il fenomeno, assicurando, sempre e senza alcun pregiudizio per gli equilibri di bilancio, la piena copertura finanziaria con ordinarie risorse di bilancio..."*.

Osserva, conclusivamente, il Collegio che solo un'attenta e scrupolosa attività di monitoraggio delle fasi di formazione della debitoria fuori bilancio, un esatto inquadramento giuridico delle fattispecie (e dei requisiti legali di riconoscibilità) di debiti fuori bilancio già esistenti ed un'esaustiva informazione nei confronti del Consiglio comunale, possono consentire, per un verso, il corretto esercizio delle prerogative riconosciute dalla legge all'organo assembleare e, per l'altro, scongiurare il rischio che il bilancio esponga dati parziali, scarsamente attendibili, come tali inidonei a fornire un quadro puntuale dell'effettiva situazione finanziaria dell'ente (il che si traduce in una grave violazione del principio di sana gestione finanziaria e di buona amministrazione).

## **2) Procedimenti di esecuzione forzata - Violazione del parametro di deficitarietà n. 5.**

Le delucidazioni richieste in sede istruttoria sono state fornite dal comune con memoria conclusiva (del 7 aprile 2016), così come pure sono stati presentati gli approfondimenti sollecitati.

Per quel che concerne le vicende e le criticità relative alla formazione e contabilizzazione delle spese derivanti dai procedimenti di esecuzione forzata, il Collegio rinvia a quanto già ampiamente osservato nel precedente punto 1.d.

Con riferimento alla violazione del parametro di deficitarietà n. 5, che misura l'entità dei procedimenti di esecuzione forzata, si rileva che questo ha registrato un valore più elevato, per entrambi gli esercizi 2012 e 2013, rispetto al valore soglia previsto.

Il Collegio prende atto, tuttavia, di quanto dichiarato dall'ente: *"...Già nel 2013 le procedure portate ad esecuzione erano quelle avviate in esercizi precedenti, così come negli anni 2014 e 2015 le stesse si sono quasi azzerate e comunque si è ampiamente rientrati nei limiti contemplati per la positività del parametro 5..."*.



31

### 3) Violazione del parametro di deficitarietà n. 4 - Vetustà dei residui passivi di parte corrente.

Il comune di Bisceglie, anche negli esercizi 2012 e 2013, ha superato il parametro di deficitarietà strutturale n. 4 di cui al D.M. del 24.09.2009.

Questa Sezione rinvia a quanto già affermato nella precedente pronuncia n. 93/2014 relativa al rendiconto 2011 dell'ente, che qui si riporta testualmente: <<...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 "licere agire", che il rispetto del "buon andamento" dell'azione amministrativa di cui anche all'art. 97 della Costituzione...>>.

Il Collegio, prende atto, tuttavia, delle dichiarazioni dell'ente sul punto specifico : "...come già evidenziato in precedenti comunicazioni il superamento del valore soglia del 40% è legato essenzialmente alla circostanza per la quale tra i residui passivi del titolo I permangono, in attesa della verifica dei conteggi e della definizione dei tempi e delle modalità di trasferimento, gli oneri per la c.d. post gestione della discarica di Trani, da versarsi al Consorzio Bacino Rifiuti BA/1, in fase di liquidazione..." e si riserva di esprimere ogni valutazione sulla situazione della debitoria pregressa e della cassa al termine degli esercizi successivi, all'esito dei controlli previsti dalla legge.

#### 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 degli esercizi finanziari 2012 e 2013 del comune di Bisceglie (BT) adotta specifica pronuncia accertando che costituiscono gravi irregolarità suscettibili di pregiudicare, in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari dell'Ente:

- la reiterata violazione degli artt. 191, 193 e 194 del D.Lgs n. 267/2000 nei termini indicati in parte motiva, la formazione massiva di debiti fuori bilancio riconosciuti o in corso di riconoscimento, il pagamento di debiti fuori bilancio in assenza di riconoscimento e la violazione del parametro di deficitarietà n. 8, (rendiconti 2012 e 2013, 2014 e 2015);
- la violazione del parametro di deficitarietà strutturale n. 5) riferito all'entità dei procedimenti di esecuzione forzata (rendiconti 2012 e 2013);
- la violazione del parametro di deficitarietà n. 4) in relazione alla formazione di residui passivi vetusti di parte corrente.



32

## DISPONE

1) che da parte dell'ente siano adottate le opportune misure correttive idonee a superare definitivamente le rilevate criticità, con particolare riferimento al tempestivo riconoscimento dei debiti fuori bilancio secondo la tempistica prevista dall'ordinamento finanziario;

2) che la presente pronuncia sia trasmessa, a cura della Segreteria, al Sindaco del comune di Bisceglie (BT), 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;

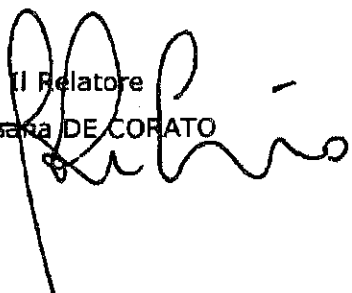
4) che la presente pronuncia dovrà essere pubblicata ai sensi dell'art.31 del D.Lgs. n. 33/2013 sul sito del Comune, entro 30 giorni dalla ricezione;

5) 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 14 aprile 2016.

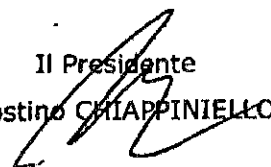
Il Relatore

Rossana DE CORATO



Il Presidente

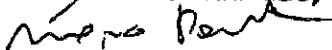
Agostino CHIAPPINIELLO



depositata in Segreteria

il 03/04/2016

Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Mariacuce SCIANNAMEO)





33

## CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

Servizio di supporto

Il Funzionario Preposto

Alla Procura della Repubblica  
presso il Tribunale di Trani

CORTE DEI CONTI



0002018-06/06/2016-SC\_PUG-T75-P

Oggetto: Invio Deliberazione n. 122/PRSP/2016

D'ordine del Presidente della Sezione si trasmette la deliberazione in oggetto, adottata da questa Sezione regionale di controllo nell'adunanza pubblica del 14 aprile 2016, nei confronti del comune di Bisceglie (BT).

Bari, 6 giugno 2016

per Il Funzionario Preposto

(dot.ssa Marialuce Sciannameo)

