



Comune di Bisceglie

Provincia di Barletta - Andria - Trani

Verbale di deliberazione della Giunta Municipale

Delibera di GIUNTA nr. *194* del 12/06/2014 (COPIA)

Oggetto Pronuncia 93/2014 della Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti per la Puglia: indirizzi alle articolazioni organizzative.

L'anno duemilaquattordici il giorno dodici del mese di Giugno in BISCEGLIE nel Palazzo Comunale, regolarmente convocata, si e' riunita la Giunta Municipale composta da:

1	SPINA FRANCESCO CARLO	Presente
2	FATA VITTORIO	Presente
3	RUGGIERI PAOLO	Presente
4	ABASCIA' GIOVANNI	Presente
5	STOICO DORA	Presente
6	VALENTE VINCENZO	Presente
7	FUOCO CARMELO	Presente
8	SASSO VITTORIA	Presente

Tutti presenti.

Partecipa alla seduta il Segretario Generale LAZZARO DOTT. FRANCESCO ANGELO.

Constatata la legalita' dell'adunanza, il Presidente SPINA FRANCESCO CARLO sottopone all'esame della Giunta l'argomento in oggetto.

LA GIUNTA MUNICIPALE

Vista la deliberazione n.93 in data 05.03.2014, depositata in data 14.05.2014 e trasmessa al Comune di Bisceglie con nota 1863 del 20.05.2014, con la quale la Sezione Regionale di Controllo per la Corte dei Conti per la Puglia ha emesso pronuncia, ai sensi dell'articolo 148bis del t.u. 267/00, in relazione agli esiti del controllo sul rendiconto 2011.

Rilevato che la citata pronuncia, resa nell'esercizio del c.d. controllo collaborativo introdotto con l'articolo 1, comma 166, della legge 266/2005:

- prende le mosse dalla relazione inviata dall'Organo di Revisione del Comune di Bisceglie sul rendiconto 2011, in applicazione delle linee guida di cui alla deliberazione 10/2012 della Sezione Autonomie della Corte dei Conti, tenuto altresì conto dei chiarimenti e precisazioni forniti dal Collegio dei Revisori dei Conti, con note del 28/10/2013 e del 13/01/2014, nonché delle memorie depositate dall'ente in data 27/02/2014 e delle dichiarazioni rese in occasione della pubblica adunanza del 05.03.2014;

- conclude accertando la violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, in ordine alla errata imputazione di alcune voci di spesa nella categoria dei servizi conto terzi e del superamento dei limiti di contenimento della spesa ex art. 6 d.l. 78/2010, con specifico riferimento a quelle per consulenze e per esercizio di autovetture, oltre ad alcune irregolarità suscettibili di pregiudicare, in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari dell'ente, con specifico riferimento: alla tardività di riscossione di alcuni residui attivi ed al recupero tributario, al rapporto tra residui passivi e residui attivi di parte capitale, alla presenza di debiti fuori bilancio, alla formazione di rilevanti residui passivi di parte corrente, all'entità di procedimenti di esecuzione forzata.

- Non prescrive l'assunzione di specifici provvedimenti, né dispone misure o adempimenti, se non quello relativo alla comunicazione al Consiglio Comunale ed al Sindaco.

Ritenuto doveroso prendere atto delle posizioni espresse dalla Sezione di Controllo, pur negli aspetti innovativi rispetto a prassi amministrativo-contabili consolidate ed in quelli che avrebbero potuto già trovare riscontro e positiva definizione nei chiarimenti e nelle controdeduzioni espresse, cogliendo positivamente l'impulso ad una gestione ancora più rigorosa ed attenta alla salvaguardia degli equilibri di bilancio, in coerenza con il percorso avviato in sede di sperimentazione del nuovo sistema contabile ex d.leg.vo 118/2011 e connessi principi contabili.

Ritenuto che alla presa d'atto, debba far seguito la formulazione di indirizzo politico amministrativo al Responsabile del Servizio Finanziario ed ai Dirigenti dell'ente affinché, ciascuno per quanto di propria competenza, sotto il coordinamento del segretario generale ed il controllo del Collegio dei Revisori dei Conti, possano mettere in atto azioni concrete atte ad affrontare le criticità segnalate ed avviare un percorso virtuoso di autocorrezione e di perseguimento di più elevati standards gestionali

Ritenuto che la formulazione di tali indirizzi rientri nell'alveo delle competenze dell'organo giuntale, quale organo di collaborazione del Sindaco, cui compete la responsabilità complessiva dell'amministrazione e la sovrintendenza sul funzionamento dei servizi e degli uffici dell'ente.

Considerato che la pronuncia, per effetto del lasso di tempo intercorso tra la chiusura dell'esercizio rispetto al quale sono state rilevate le criticità in argomento ed in mancanza di espressa richiesta di specifiche misure che incidano sugli esercizi finanziari già chiusi, non può che costituire punto di riferimento ed orientamento per la corrente e futura gestione amministrativo-contabile.

Tenuto conto che il presente atto si limita a dare indirizzi che, a cura dei competenti organi burocratici, dovranno essere tradotti in concreti atti gestionali, previa definizione delle specifiche modalità di attuazione, anche mediante opportune integrazioni al piano degli obiettivi per l'anno 2014, sicché non necessita di pareri, ex art.49 t.u. 267/00, né di visto del segretario generale ex art.97, comma 2, t.u. 267/00

Con votazione unanime, resa per alzata di mano dagli aventi diritto

DELIBERA

1. La premessa narrativa costituisce parte integrante e sostanziale del presente atto.
2. Di prendere atto della deliberazione n.93 in data 05.03.2014, depositata in data

14.05.2014 e trasmessa al Comune di Bisceglie con nota 1863 del 20.05.2014, con la quale la Sezione Regionale di Controllo per la Corte dei Conti per la Puglia ha emesso pronuncia, ai sensi dell'articolo 148bis del t.u. 267/00, in relazione agli esiti del controllo sul rendiconto 2011

3. Di formulare indirizzo politico amministrativo al Responsabile del Servizio Finanziario ed ai Dirigenti dell'ente affinché, ciascuno per quanto di propria competenza, sotto il coordinamento del segretario generale ed il controllo del Collegio dei Revisori dei Conti, possano mettere in atto azioni concrete atte ad affrontare le criticità segnalate ed avviare un percorso virtuoso di autocorrezione e di perseguimento di più elevati standards gestionali.

4. Di comunicare il presente provvedimento ai dirigenti ed al segretario generale per la pronta attuazione, nonché al Presidente del Consiglio Comunale affinché ne dia notizia al Consiglio Comunale unitamente alla pronuncia in argomento.

Del che si e' redatto il presente verbale che viene letto, confermato e sottoscritto come segue:

Presidente inizio seduta f.to SPINA FRANCESCO CARLO

Segretario Generale f.to LAZZARO DOTT. FRANCESCO ANGELO

CERTIFICATO di PUBBLICAZIONE

Il sottoscritto Segretario Generale LAZZARO DOTT. FRANCESCO ANGELO attesta che la presente delibera e' stata inserita nella sezione Albo Pretorio informatico del sito istituzionale 'www.comune.bisceglie.bt.it' il giorno 18/06/2014 e vi e' rimasta/rimarra' per quindici giorni consecutivi.

Delibera trasmessa telematicamente ai Capigruppo consiliari contemporaneamente alla pubblicazione all'Albo Pretorio informatico.

Li',

Segretario Generale
F.to LAZZARO DOTT. FRANCESCO ANGELO

Nr. Registro public. Albo Pretorio:

**CERTIFICATO
DI
ESECUTIVITA'**

La presente deliberazione decorsi 10 gg. dall'inizio della pubblicazione all'Albo Pretorio informatico diviene esecutiva il 29/06/2014.

Li', 30/06/2014

Segretario Generale
F.to LAZZARO DOTT. FRANCESCO ANGELO

Copia conforme all'originale

Li',



DELIBERAZIONE N. 93/PRSP/2014

REPUBBLICA ITALIANA

La
Corte dei conti
in

Sezione regionale di controllo per la Puglia

composta dai magistrati:

Presidente di Sezione	Raffaele Del Grosso	Presidente
Primo Referendario	Marco Di Marco	
Referendario	Rossana De Corato	Relatore
Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Referendario	Carmelina Addresso	



A seguito dell'adunanza pubblica del 5 marzo 2014 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 e i relativi questionari per gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, approvate in relazione al Rendiconto della gestione 2011 dalla Sezione

pac

CORTE DEI CONTI - CODICE UFF. 175



DOC. INTERNO N. 39023833 del 16/05/2014

delle autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 10/SEZAUT/2012 del 18/06/2012;

- le note istruttorie (prot. n. 2623 Cdc del 18/09/2013 e prot. n. 3522 Cdc 05/12/2013 indirizzate al Comune e all'Organo di revisione, nonché le controdeduzioni del 28/10/2013 (prot. n. 2954 Cdc), e del 13/01/2014 (trasmessa mediante SIQUEL) a firma del Sindaco, dei componenti dell'Organo di revisione e del Dirigente della Ripartizione Finanziaria;

- le osservazioni conclusive del magistrato relatore del 4 febbraio 2014;

- l'ordinanza n. 8/2014 in data 6 febbraio 2014 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna adunanza pubblica per l'esame delle criticità evidenziate nelle suddette osservazioni finali;

- la memoria depositata in data 27/02/2014 (prot. n. 957 Cdc) dal Comune;

Udito il relatore Ref. Rossana De Corato;

Uditi, in rappresentanza del comune di Bisceglie il Sindaco, Avv. Carlo Spina, il Dott. Angelo Pedone, Dirigente del Settore Ragioneria intervenuti unitamente al Segretario comunale dott. Angelo Lazzaro;

Ritenuto in

FATTO

In data 22 marzo 2013 è pervenuta la relazione dell'Organo di Revisione del comune di Bisceglie (54.877 abitanti) sul rendiconto 2011 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.10/SEZAUT/2012 del 18/06/2012.

A seguito dell'attività istruttoria avviata con nota prot. n. 2623 Cdc del 18/09/2013, sono stati chiesti chiarimenti e precisazioni all'Amministrazione e all'Organo di revisione in ordine a numerosi aspetti della gestione finanziaria.

L'amministrazione comunale ha fornito i chiarimenti richiesti con note del 28/10/2013, del 13/01/2014;

In data 4 febbraio 2014, il magistrato istruttore, non avendo ritenuto idonei i suddetti chiarimenti, a superare i rilievi formulati, ha depositato le osservazioni finali, evidenziando i profili di criticità emergenti dall'esame del rendiconto.

All'esito di tale deposito, il Presidente ha fissato l'odierna adunanza pubblica, in prossimità della quale l'Amministrazione ha presentato una memoria a firma del Sindaco, del Segretario comunale e del Dirigente della Ripartizione Finanziaria.

Le osservazioni del magistrato istruttore hanno ad oggetto le seguenti criticità:

- 1. Difficoltà nel recupero evasione tributaria con particolare riferimento alle riscossioni TARSU**



[Handwritten signature]

L'analisi della gestione dei residui ha evidenziato la presenza di residui attivi imputati al titolo I pari a complessivi € 8.741.702,97, di cui € 6.585.054,74 riferiti ai ruoli TARSU; l'Ente non è stato in grado, tuttavia, di quantificare la quota del suddetto tributo riconducibile all'attività di recupero dell'evasione, in quanto – come dallo stesso chiarito in sede istruttoria – l'attività di recupero dell'evasione era svolta dallo stesso concessionario incaricato della riscossione coattiva. Inoltre, è emersa una esigua percentuale di riscossione del tributo di che trattasi, sia con riferimento ai ruoli ordinari che a quelli coattivi (3,5% nel 2011 e 2,08% nel 2012), rispetto al totale del valore accertato.

Con la memoria depositata in data 27/02/2014 l'Ente ha controdedotto che le procedure di riscossione comportano un'inevitabile dilatazione della tempistica, con inevitabile ripercussione sull'indice degli incassi; in particolare, ha evidenziato che dal trend degli incassi TARSU ordinari 2009 – 2011 si rilevava un miglioramento nel 2010 ed una contrazione nel 2011, dovuta alla scadenza del contratto con la concessionaria CERIN SRL ed alle errate procedure di rendicontazione effettuate dalla medesima società. A tal ultimo proposito, il Comune ha ulteriormente precisato che gli incassi del 2011, ancorchè non esposti in bilancio a seguito della suddetta errata rendicontazione da parte del concessionario, tuttavia, risultavano regolarmente accreditati sul conto corrente postale del Comune; tale disservizio è stato, però, superato, in prosieguo di tempo, per effetto della disposta internalizzazione del servizio di riscossione. Il Comune ha, inoltre, fatto presente che, comunque, alla data del 1° gennaio 2014 non sussistono residui attivi riferiti ai ruoli ordinari TARSU 2009, in quanto si è proceduto a riscuotere totalmente gli importi accertati, mentre, alla stessa data, l'indice di riscossione riferito al 2010 ha registrato una percentuale del 86,10% e quella riferita al 2011 del 84,77%.

Con riguardo, invece, all'osservazione concernente la mancata quantificazione del recupero dell'evasione TARSU, l'Ente ha chiarito che è stato adottato un criterio prudenziale che garantisce l'iscrizione dell'accertamento solo in caso di entrate effettivamente riscosse o di cui si ha certezza dell'incasso, evidenziando ulteriormente che la rilevata incapacità accertativa del tributo evaso è riconducibile all'operato del concessionario, tanto da determinare la decisione di internalizzare la gestione TARSU, a decorrere dall'esercizio 2013.

2. Importo totale dei residui passivi del Titolo II sensibilmente superiori al dato dei residui attivi del Titolo IV e V

Alla data di compilazione del questionario risultava una notevole discrasia tra l'importo dei residui attivi del titolo IV e V pari a complessivi € 34.210.678,91 e quello dei residui passivi del titolo II pari ad € 50.946.960,61; medesima



irregolarità era stata riscontrata nella quantificazione delle medesime voci di bilancio riferite ai residui vetusti (anteriori al 2007).

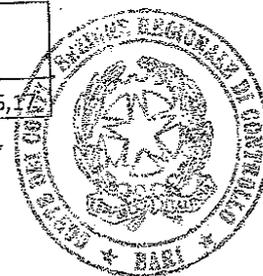
L'Ente chiariva che tale differenza era riconducibile a somme incassate e non pagate in quanto non sarebbe maturato il titolo per procedere alla liquidazione; nello specifico, evidenziava, che le spese impegnate al titolo II della riguardavano i "lavori in corso, la mancata attivazione dell'investimento, la mancata conclusione iter tecnico amministrativo da parte del RUP o del direttore lavori, gli accantonamenti riferiti ad entrate a destinazione vincolata (avanzo di amministrazione, oneri di urbanizzazione, condono, et similia)".

Atteso il rilievo del magistrato istruttore, in merito alla mancata apposizione di un vincolo di cassa idoneo a garantire la solvibilità dell'Ente in caso di liquidazione delle spese assunte, quantomeno per la segnalata differenza dei residui, il Comune ha precisato che la differenza è interamente presente nel fondo cassa che al 31/12/2011 ammontava ad € 18.773.904,67, specificando che il vincolo apposto per € 7.177.948,58, non comprendeva le somme introitate a seguito del rilascio di permessi di costruire per effetto dell'art. 136, comma 2, lett. c) del D.P.R. n. 380/2001, che ha abrogato il vincolo di cui all'art. 123 Legge n. 10/1977. In occasione dell'odierna adunanza pubblica il Dirigente della Ripartizione Finanziaria ha sottolineato che il valore della rilevata differenza, ad oggi, è notevolmente diminuito a seguito della successiva operazione di cancellazione dei residui che, seppur presenti nel consuntivo 2011, sono riferibili ad opere mai avviate; infine, ha affermato che tale discrasia è riconducibile a somme già riscosse sulle quali, in effetti, si dovrebbe garantire l'apposizione di un vincolo.

3. Cospicua presenza di debiti fuori bilancio e superamento del parametro di deficitarietà n.8)

E' stata evidenziata l'esistenza di debiti fuori bilancio di notevole entità. Ciò determina seri rischi per gli equilibri di bilancio, poiché, tra i parametri obiettivi dei comuni ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario, vi è, per l'appunto, il rapporto tra i debiti fuori bilancio e le entrate correnti (parametro 8). Per il comune di Bisceglie tale parametro è pari all'11,37% nel 2011 e al 14,27% nel 2012, superando, quindi, nettamente il limite dell'1% previsto dalla legge. In particolare, il riconoscimento dei debiti fuori bilancio risulta essere complessivamente di € 3.323.095,52 nel 2011 ed € 4.251.340,16 nel 2012; la seguente tabella, riferita agli esercizi finanziari 2011 e 2012, espone i piani di rateizzazione triennale concordati con i creditori:

Debiti fuori bilancio riconosciuti dal 01/01/2011 al 31/12/2011	2011	2012	2013
Totale € 3.323.095,52	844.523,80	1.239.286,17	1.239.286,17



Debiti fuori bilancio riconosciuti dal 01/01/2012 al 31/12/2012	2012	2013	2014
Totale € 4.251.340,16	1.664.550,88	1.282.629,87	1.304.159,41

Nel 2011 l'Ente ha riconosciuto, a titolo di debiti fuori bilancio riconducibili alla categoria "Acquisizione di beni e servizi" senza impegno di spesa (ai sensi dell'art. 194 lett. e del TUEL), la somma di € 2.967.579,36 (pari al 89,30% del totale); tale "trend" si è ripetuto nel 2012, allorquando, ai sensi della stessa disposizione di legge, sono stati riconosciuti debiti f.b. per un ammontare complessivo di € 2.819.279,51 (pari al 66,31% del totale). Al riguardo e nello specifico è stato rilevato il sistematico ricorso a tale eccezionale procedura, per il pagamento anche di spese evidentemente "ordinarie" e dunque prevedibili e contabilmente preventivabili, quali ad esempio quelle concernenti la "fornitura libri scolastici", le "rette minori e portatori di handicap", i "diritti d'autore per manifestazioni", il "materiale di consumo", la "comunicazione istituzionale", la "prestazione servizi per giro di Italia", i "diritti SIAE" gli "adeguamenti ISTAT" et *similia*. Per quel che si attiene, poi, ai numerosi interventi manutentivi (di cui solo alcuni qualificati "di somma urgenza"), è stato osservato che non risultava in ogni modo, rispettato il dettato normativo (art. 191 comma 3, TUEL testo vigente al 31/12/2011), secondo cui la regolarizzazione di tali spese deve essere effettuata entro 30 giorni dall'ordinazione e, comunque, entro il 31 dicembre dell'anno in corso (e solo nel caso in cui tali lavori siano determinati da evento eccezionale o imprevedibile).

Nell'esercizio finanziario 2013 sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio pari a complessivi € 3.231.243,14; tale situazione appare ancora più preoccupante ove si consideri che anche nel 2010 l'Ente ha riconosciuto debiti fuori bilancio per un importo pari ad € 2.120.502,85, il cui pagamento è stato programmato, previa rateizzazione, nel triennio 2010 - 2012. Nelle controdeduzioni l'Ente ha spiegato che nonostante il reiterarsi nel tempo di d.f.b., è sempre stata assicurata la copertura finanziaria con ordinarie risorse di bilancio (quantomeno dal 2007) e, comunque, senza ricorrere ad altre forme d'indebitamento, neanche per finanziare i numerosi investimenti intrapresi dall'Amministrazione. In relazione alle tipologie spese "ordinarie" sopra evidenziate, il Comune ha, invece, rappresentato, che si tratta di eccezioni, correlate ad eventi peculiari che, per loro stessa natura, non consentivano, all'atto dell'assunzione dell'impegno, l'esatta quantificazione; circostanza che avrebbe giustificato la prassi consolidata di quantificare la spesa in via del tutto "presuntiva".



Per quel che concerne le altre tipologie di debiti, l'Ente ha precisato che: le spese derivanti da sentenze di condanna (soprattutto per sinistri stradali e procedure espropriative) trovano generalmente copertura in accantonamenti già stanziati, per le quali il riconoscimento avrebbe la valenza di una mera regolarizzazione formale che non incide sugli equilibri di bilancio; per le spese relative agli onorari degli avvocati, la quantificazione esatta diviene nota solo al termine del giudizio e che, comunque, il Comune si è attivato, a decorrere dal 2013, per concordare compensi forfettari e onde procedere, conseguentemente, ad impegni di spesa pluriennali per l'intero importo a copertura dell'intera spesa.

Infine, in relazione ai debiti generati da interventi manutentivi di somma urgenza, è stato evidenziato che la mancata assunzione dell'impegno di spesa è generalmente determinata dalla necessità d'intervenire con estrema sollecitudine al fine di evitare danno al patrimonio comunale e/o a terzi. A ciò si aggiungerebbe la frequente indisponibilità di risorse determinata dal mancato incasso di entrate patrimoniali (oneri di urbanizzazione o altri proventi patrimoniali), che, seppur accertate nel bilancio di previsione, non vengono riscosse nell'esercizio di competenza.

4. Errata allocazione di spese nei servizi in conto terzi

Con riferimento alla tabella 1.11 relativa ai servizi in conto terzi in sede istruttoria si chiedevano chiarimenti in merito alla composizione delle seguenti voci di spesa:

- anticipazioni di somme, previste nel regolamento economato, per spese di missione al personale dipendente successivamente rendicontate;
- anticipazioni di somme, previste nel regolamento economato, per spese di missione agli amministratori comunale successivamente rendicontate";
- restituzione di assegni bancari relativi al pagamento di contributi a soggetti trasferiti non reperibili;
- liquidazione di spese per conto di compagnie assicurative agli aventi diritto;
- pagamenti di somme per lavori in danno.

Inoltre, con riferimento alla somma di € 276.915,53 relativa a "regolarizzazioni contabili", riguardanti spese sostenute dal tesoriere comunale in qualità di sostituto d'imposta, si è chiesto di specificare la fattispecie a cui si riferiscono, i relativi importi e la data della regolarizzazione.

In via preliminare l'Ente affermava che le spese per servizi per conto terzi riguardavano "anticipazioni" di spesa, poste in essere in assenza di qualsiasi discrezionalità e autonomia decisionale. Le controdeduzioni presentate non consentivano il completo superamento del rilievo formulato in sede istruttoria, almeno per quel che riguarda la contabilizzazione delle spese di missione.



personale dipendente e agli amministratori, che non sono contabilizzate tra i fondi del servizio economato, ma tuttavia sono anticipate dall'economista, che si limita a riscuotere le anticipazioni per conto del dipendente/amministratore e, successivamente a trasferirne l'importo all'avente diritto.

Con riferimento all'importo di € 276.915,53, rubricato "regolarizzazioni contabili", l'Ente ha chiarito che si trattava di pagamenti disposti dal tesoriere comunale, nel corso dell'esercizio 2011 (e regolarizzati nel 2011 e nel 2012 con imputazione ai pertinenti capitoli di bilancio), a seguito di notifica di procedure esecutive in danno dell'Ente. A tal proposito in occasione dell'odierna adunanza il Dirigente del Settore Ragioneria, ha spiegato che l'iscrizione di tali somme nei "servizi per conto terzi" è finalizzata ad evitare il disallineamento della cassa a fine anno, creando così un capitolo "ad hoc", e solo successivamente l'Ente provvede, nell'esercizio successivo, al riconoscimento dei debiti fuori bilancio.

5. **Violazione dei limiti di contenimento della spesa ai sensi dell'art.6 del D.L n. 78/2010**

Per quanto riguardava la verifica dei limiti di spesa fissati dall'art. 6, commi da 7 a 10 e commi da 12 a 14 del decreto legge n. 78/2010, l'Ente, nel corso dell'istruttoria, rettificava i dati inizialmente evidenziati nella relazione - questionario. Invero precisava che le "spese di rappresentanza" erano state indicate in termini di cassa e non di competenza e che quelle relative a "studi e consulenze" pari ad € 33.095,30, solo erroneamente erano state così classificate, in quanto il Comune non avrebbe sostenuto alcuna spesa riconducibile a tale categoria (a tal fine allegava copia dell'elenco delle prestazioni di servizio e relative imputazioni nel bilancio). Inoltre, ha evidenziato che le spese inerenti agli automezzi comprendevano le spese per la manutenzione dei mezzi utilizzati per il servizio di trasporto locale e quelli di Polizia locale. Alla luce di quanto specificato ha rielaborato i dati *de quibus*, stralciando le spese inizialmente registrate per studi e consulenze di € 33.095,30, così come indicato nella tabella che segue:

Tipologia di spesa	Rendiconto 2009	Riduzione disposta	Limite di spesa	Rendiconto 2011	Incremento rilevato
Studi e consulenza	36.685,34	80%	7.337,07	0,00	- 7.337,07
Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza	67.846,15	80%	13.569,23	11.714,07	- 1.855,16
Sponsorizzazioni	0,00	100%	0,00	0,00	0,00
Missioni	44.306,00	50%	22.100,00	21.879,72	- 220,28
Formazione	32.306,00	50%	16.153,00	13.715,00	- 2.438



Acquisto, manutenzione, noleggio, esercizio autovetture	194.524,00	20%	155.619,20	203.525,99	47.906,79
Totale	375.667,49		214.778,50	250.834,78	36.056,28

Il magistrato istruttore rilevava che permanevano alcune perplessità in merito all'interpretazione fornita dall'Ente, sia con riferimento alla manutenzione automezzi, che in relazione alle spese di studi e consulenza. In sede di controdeduzioni ed in occasione dell'odierna adunanza il Comune ha rappresentato che le spese riferite all'autovetture sono riconducibili all'utilizzo dell'unica auto di servizio, ad uso esclusivo del Sindaco, risalente al 1999 e per la quale sono state sostenute, nel 2011, spese di manutenzione ed esercizio pari ad € 10.534; la restante spesa, invece, è stata sostenuta per le autovetture del Corpo di Polizia Municipale, degli autobus del trasporto urbano e dei mezzi operativi utilizzati dal servizio manutenzioni.

Per quel che concerne le spese per studi e consulenze, il magistrato istruttore evidenziava che i seguenti incarichi:

- Incarico professionale per reperimento risorse finanziarie necessarie alla realizzazione delle opere di "Ristrutturazione e riuso immobile comunale;
- Conferimento incarico esterno a supporto dell'Ufficio Centro Storico".

non sembravano poter essere esclusi dalla categoria indicata dalla citata normativa. Nelle memorie presentate il 27 febbraio 2014, l'Ente sosteneva che le suindicate fattispecie d'incarico non rientrano in nessuna delle categorie delineate dalle Sezioni Riunite con Deliberazione n.6 in data 15.02.2005, in quanto trattasi di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa (tra l'altro cessati *medio tempore*), finalizzati alla predisposizione di piani e progetti di rilancio del centro storico cittadino, di promozione socio - culturale.

Il magistrato istruttore, in sede di relazione conclusiva, rappresentava che nonostante nella fattispecie il limite complessivo di spesa fosse quantificato in € 214.778,50, l'Ente ha impegnato spese per € 250.834,78 (maggiore spesa di € 36.056,28), alle quali si dovrebbero aggiungere quelle relative ai succitati incarichi professionali. In considerazione di quanto su esposto, è pertanto sembrerebbe superato il limite posto dall'art. 6 commi 7 e ss. del DL 78/2010.

- 6. Violazione del parametro di deficitarietà n. 4): valore dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiore al 40% degli impegni della medesima spesa corrente**



I residui passivi provenienti dal titolo I superano notevolmente il limite del 40% degli impegni di competenza raggiungendo la percentuale del 52,61% ed evidenziando un notevole ritardo nella erogazione della spesa. A tal proposito l'Ente ha dichiarato che il disequilibrio è imputabile a residui che derivano da un contenzioso che dura da oltre 15 anni con l'AMIU SpA di Trani, titolare della discarica di rifiuti indifferenziati, che ha comportato l'iscrizione tra i residui passivi il cospicuo importo di € 8.325.076,80 e l'accantonamento per oltre 3.000.000 di euro per oneri di post ammortamento della discarica dei rifiuti. Alla luce di tali considerazioni, l'Ente, prospetta che la conclusione di tale contenzioso ricondurrebbe nei limiti percentuali, previsti dalla legge, il parametro di deficitarietà "de quo".

7. Violazione del parametro di deficitarietà n. 5): **esistenza di procedimenti di esecuzione forzata superiori allo 0,5% delle spese correnti.**

Il proliferare di procedure esecutive in danno del Comune ha determinato il superamento del parametro n. 5) che rispetto al limite di legge risulta il doppio (1%) nel 2011 e più che il triplo (1,82%) nel 2012. L'Ente ha riferito che l'"aggressione" alla cassa comunale è riconducibile soprattutto ai numerosi contenziosi per sinistri stradali e alle contestazioni di sanzioni per violazioni al Codice della strada con strumenti elettronici, tuttavia, ha rappresentato che per effetto di alcuni decisivi interventi operati dal Servizio Affari Legali, si è registrato un decremento delle procedure esecutive in corso, determinato principalmente dalla scelta, già in sede di programmazione finanziaria, di liquidare le sentenze nelle quali l'Ente risultava soccombente.

All'odierna adunanza il Sindaco di Bisceglie ha precisato che il Comune si trova in una situazione di equilibrio di bilancio che non desta alcuna preoccupazione, in quanto sarebbe stato garantito dalla costituzione di un fondo previsto dal nuovo sistema contabile, a cui l'Ente ha aderito in via sperimentale dal 2012. A sostegno di tale assunto sottolinea che non sono stati contratti mutui per finanziare né nuovi investimenti, né debiti fuori bilancio e che i riconoscimenti effettuati sono stati garantiti con risorse proprie di bilancio, che sono state ridotte le spese per consulenze, che è stato istituito l'Ufficio Avvocatura e limitate al massimo le spese per autovetture ed infine che sulle casse comunali grava un residuo passivo relativo alla realizzazione di un depuratore deliberata dal Commissario Straordinario per l'emergenza, ovvero dal Presidente della Giunta Regionale. Il Dirigente del Settore Ragioneria, con riferimento alle criticità evidenziate in merito ai tempi di riscossione dei tributi evasi, ha affermato che, in generale, i tempi di riscossione sono rapidi relativamente all'evaso, in quanto viene contabilizzato solo il riscosso; per quel che riguarda la TARSU, invece, il controllo



della tempistica di riscossione era rimessa alla concessionaria che gestiva il servizio, nel mentre, ad oggi, anche tale adempimento è gestito in economia.

Considerato in

DIRITTO

La legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Legge finanziaria 2006) all'art. 1, commi 166 e ss. ha previsto che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti: "Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica", svolgano verifiche ed accertamenti sulla gestione finanziaria degli Enti locali, esaminando per il tramite delle relazioni trasmesse dagli Organi di revisione economico-finanziaria degli Enti locali, i bilanci di previsione ed i rendiconti.

Il D.lgs 6 settembre 2011 n. 149 ("Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5.5.2009 n. 42") ha assegnato specifico rilievo alle pronunce delle Sezioni regionali di controllo della Corte prevedendo che l'accertamento di comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria può condurre l'ente, a determinate condizioni, alla deliberazione del dissesto o allo scioglimento del consiglio (art. 6, comma 2 "Responsabilità politica del presidente di provincia e del sindaco").

Inoltre l'articolo 148 bis del D.Lgs. 267/2000, introdotto dal D.L. n.174/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha previsto che "le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti". Ai fini della verifica in questione la magistratura contabile deve accertare 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".

In base all'art. 148 bis, comma 3, del TUEL, qualora le Sezioni regionali della Corte accertino la sussistenza "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" gli Enti locali interessati sono tenuti ad adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione della delibera di accertamento, "i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio", e a trasmettere alla Corte i provvedimenti adottati in modo che la magistratura contabile possa verificare, nei successivi trenta giorni, se gli stessi sono idonei a rimuovere le irregolarità e a



ripristinare gli equilibri di bilancio. In caso di mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o di esito negativo della valutazione, "è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria".

All'esito dell'istruttoria e della pubblica adunanza -con i relativi approfondimenti cognitivi- la Sezione formula le seguenti considerazioni con riferimento ai profili di criticità riscontrati e rimasti non superati, anche successivamente al contraddittorio con l'Ente.

L'esame della relazione sul rendiconto di gestione dell'esercizio finanziario 2011 del comune di Bisceglie (BT) ha evidenziato le seguenti irregolarità/criticità:

1. Difficoltà nel recupero evasione tributaria con particolare riferimento alle riscossioni TAR SU

I dati emergenti dalla relazione/questionario e gli ulteriori approfondimenti effettuati in sede istruttoria, evidenziano una situazione di criticità connessa al ritardo con il quale l'Ente provvede alla riscossione dei ruoli ordinari e coattivi della TAR SU. Tale criticità, d'altra parte, non può ritenersi superata dalla circostanza - rappresentata dall'Amministrazione - che il "trend" delle riscossioni abbia registrato nel tempo un miglioramento in termini percentuali, atteso che le riscossioni sono avvenute, comunque, a distanza di un notevole periodo di tempo. Nemmeno appaiono valide le ulteriori giustificazioni fornite dall'Amministrazione, secondo cui il ritardo nelle riscossioni sarebbe riconducibile alla scadenza del contratto con la concessionaria CERIN SRL, all'inadeguatezza dell'azione accertativa effettuata dalla stessa ed alle errate procedure di rendicontazione poste in essere dalla medesima società. Osserva, invero, il Collegio che la problematica in esame investe non solo la corrispondenza tra accertamenti e riscossioni e la correttezza della contabilizzazione ma incide, anche, sulla attendibilità degli accertamenti di entrata.

Nello specifico, con riguardo all'accertamento delle entrate date in carico al concessionario della riscossione, l'ente pubblico ha l'obbligo di monitorare lo svolgimento dell'attività di gestione della riscossione (cfr. artt. 19, 23, 36 e 53 del d.lgs. n.112/99), trattandosi, comunque, di funzione pubblica, pur se affidata a soggetto terzo.

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. Inoltre, pur nella pendenza delle partite di inesigibilità e fino al formale discarico da parte del concessionario, i responsabili dei servizi competenti debbono riscontrare, durante l'intera gestione, la



fondatezza giuridica dei crediti in essere attraverso la verifica delle azioni condotte dal concessionario e, nel caso in cui si profilino situazioni di incerta esigibilità, provvedere allo stralcio delle medesime poste per l'iscrizione nel conto del patrimonio, sino alla richiesta di formale scarico da parte dell'agente contabile, in base alle procedure di cui al D.Lgs. 112/99 e successive modifiche. (cfr. Corte dei Conti, Sezione controllo Toscana, del. n.15/2011).

Osserva, tuttavia, il Collegio che la prassi, attuata dall'Ente, di accertare le entrate a titolo di evasione TARSU, solo in corrispondenza dell'effettiva riscossione, risulta sicuramente aderente al principio di prudenza che deve caratterizzare l'intera gestione finanziaria delle entrate così come chiaramente enunciato nei "Principi contabili degli Enti locali" 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) 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).

2. Importo totale dei residui passivi del Titolo II sensibilmente superiori al dato dei residui attivi del Titolo IV e V

Il Comune di Bisceglie ha registrato nel consuntivo 2011 la sussistenza di cospicui residui passivi del titolo II (€ 50.946.960,61), parte dei quali accumulati prima del 2007 (anche risalenti al 1981), che potrebbe indicare la presenza di criticità nella programmazione degli investimenti e nella realizzazione delle opere previste, inoltre, è stata riscontrata una discrasia tra l'importo dei residui passivi del Titolo II rispetto al corrispondente dato dei residui attivi del Titolo IV e V (€ 34.210.678,91), sia con riferimento al loro importo totale, che ai soli residui vetusti (ante 2007), tale differenza (€ 16.736.281,70), che comunque trova capienza nella cassa del Comune (€ 18.773.904,67), non risulta in essa vincolata, né tantomeno nell'avanzo di amministrazione.

Le somme impegnate al Titolo II delle spese rappresentano l'onere finanziario che il Comune deve sostenere per portare a termine opere o iniziative già appaltate o programmate, infatti, l'art. 183 TUEL, al fine di evitare distorsioni verso la spesa corrente, prevede che siano automaticamente "impegnati" gli importi per spese finanziate con assunzione di mutui o con entrate aventi per legge specifica destinazione (normalmente contabilizzate ai Titoli IV e V delle entrate). Per far fronte alle suindicate spese, il Comune deve utilizzare entrate che ha già accertato e vincolato in competenza ed eventualmente per cassa nei casi previsti dalla legge. Tali



somme confluiscono, in quanto destinate ad investimenti, nella parte vincolata dell'avanzo.

La rilevata differenza, denota la presenza in bilancio di un'importante massa debitoria probabilmente non appropriatamente finanziata, o comunque inizialmente finanziata con risorse vincolate, che tuttavia potrebbero essere state nel tempo cancellate in sede di riaccertamento dei residui, senza che si sia provveduto al corrispondente stralcio, per i medesimi importi, dei residui passivi; ovvero potrebbero riguardare somme incassate, che, come tali, contribuiscono a formare il fondo cassa al 31/12 dell'esercizio, e confluiscono nella parte vincolata dell'avanzo (Cfr. art. 187 TUEL).

Osserva, il Collegio, che la sussistenza, tra le entrate del Titolo IV, di "oneri di urbanizzazione", che sarebbero sottratte dall'obbligo di apposizione di vincolo, così come precisato in sede in controdeduzioni dall'Ente, non inficia il presente rilievo, in quanto le somme introitate dal Comune in conto capitale, sono comunque caratterizzate da un vincolo contabile di destinazione, seppur "generico" (Cfr. sul punto: Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 282/2012/PRSE, n. 424/2012/PRSE, n. 435/2012/PRSE e 530/2012/PAR), nel senso che le entrate in conto capitale, in ogni caso, secondo un principio di sana gestione finanziaria, devono essere, destinate a spese dello stesso genere e confluire, comunque, nella parte vincolata dell'avanzo, pertanto, l'eventuale utilizzo per cassa di tali somme per finalità "diverse" può, nel caso in cui non consenta, ovvero ritardi il pagamento delle spese in conto capitale, costituire irregolarità finanziaria e determinare di conseguenza una possibile copertura di tale tipologia di spese con entrate correnti.

Tale analisi trova riscontro nei "Principi contabili", nella parte in cui nell'indicare le molteplici le tipologie di fondi che costituiscono l'avanzo di amministrazione ai sensi dall'art. 187, comma 1, del Tuel, prevede che i "fondi per il finanziamento delle spese in conto capitale evidenziano anch'essi risorse confluite nel risultato di amministrazione che presentano tuttavia una destinazione a spese in conto capitale in relazione alla natura dell'entrata originaria", e sottolinea il "carattere residuale" dei fondi non vincolati (Cfr. Principio contabile n. 3 punto 59).

3. Cospicua presenza di debiti fuori bilancio e superamento del parametro di deficitarietà n.8)

Il debito fuori bilancio rappresenta una 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



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 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, allorché - come nel caso di specie - si consolida la deleteria prassi di 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, segnala, il Collegio 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 previste 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..."*

In disparte i molteplici dubbi di merito, sulla "presunta" eccezionalità, imprevedibilità ed urgenza di alcune delle spese che hanno determinato l'insorgenza di una parte non irrilevante di debiti fuori bilancio presso il comune di Bisceglie, ai quali si è già fatto cenno in parte narrativa, non può, tuttavia, il Collegio esimersi dall'osservare che il formulato rilievo non è superabile neanche in considerazione delle rappresentate modalità di "gestione contabile" delle spese riconducibili a lavori cd. di somma urgenza.

Al riguardo osserva il Collegio che l'art. 191 TUEL, rubricato *"Regole per l'assunzione di impegni e per l'effettuazione di spese"*, individua al primo comma l'ordinaria procedura di spesa da seguire nell'effettuazione delle spese, stabilendo che le stesse possono essere disposte solo se sussiste l'impegno contabile registrato sul competente intervento o capitolo del bilancio di previsione e l'attestazione della copertura finanziaria di cui all'articolo 153, comma 5; adempimenti questi che condizionano l'esecutività del provvedimento di spesa e la successiva ordinazione della prestazione.



La norma di cui al comma 3 del citato articolo l'art. 191, costituisce, pertanto, una chiara deroga alla disciplina ordinaria, in presenza, esclusivamente, di situazioni che richiedono un intervento immediato (somma urgenza) a tutela di interessi primari ritenuti preminenti.

Tuttavia, proprio perché si tratta di una procedura derogatoria rispetto a quella ordinaria, la legge impone che la spesa deve essere prontamente regolarizzata mediante la sua riconduzione nell'alveo della contabilità ordinaria dell'Ente.

Nell'ambito della disciplina antecedente al D.L. n. 174/2012, la norma contenuta nel comma 3 dell'art. 191 TUEL, nello stabilire che, per i lavori di somma urgenza, l'ordinazione fatta a terzi andava regolarizzata dall'Ente locale improrogabilmente entro 30 giorni - e, comunque, entro la fine dell'esercizio, a pena di decadenza -, era evidentemente finalizzata ad evitare che, alla fine di ciascun esercizio, si accumulassero ordinativi di pagamento per lavori di somma urgenza che, non trovando debita copertura finanziaria, si trasformavano in debiti fuori bilancio (cfr. in tal senso Cass. n. 20763/2009; Cons. Stato, Sez. 5, 23/04/2001, n. 2419).

In disparte la stessa possibilità di un'applicazione estensiva di una norma avente natura derogatoria, v'è da rilevare che la formulazione letterale del citato comma 3 (*ante* riforma), è ben lungi dal consentire il reiterato riconoscimento di debiti fuori bilancio, così come, invece, frequentemente operato dal comune di Bisceglie, ogni qual volta si verificavano, asseritamente, situazioni di "somma urgenza".

Né tale *ratio* normativa appare superata, dalla novella legislativa del 2012, la quale sembrerebbe, piuttosto, aver voluto maggiormente responsabilizzare gli organi di governo dell'Ente.

Come già evidenziato da questa Corte, *"appare chiara la volontà del legislatore di consentire una deroga alla procedura ordinaria non ogni qualvolta vi siano lavori di somma urgenza ma solo allorquando non vi siano ..., sufficienti fondi a tal fine stanziati. In tale circostanza, non è possibile per l'Ente procedere all'impegno di somme sul competente capitolo o intervento di bilancio in quanto, appunto perché fondi non ve ne sono o non sono sufficienti.."* (Cfr. Corte dei conti, Sez. Reg. di controllo per la Liguria, deliberazione n. 12/2013 e n. 22/2013).

In altri termini, il dirigente responsabile può procedere alla determinazione per l'assunzione dell'impegno solo dopo aver verificato la presenza in bilancio di risorse disponibili da utilizzare per i lavori di somma urgenza.

Nel caso in cui, invece, venga appurata l'indisponibilità, in *toto* o in parte, delle risorse in bilancio, il dirigente deve predisporre una proposta di deliberazione di riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio ex art. 194, comma 1, lett. e) del TUEL, nei limiti delle accertate necessità della rimozione dello stato di pregiudizio alla pubblica incolumità, sottoponendo il provvedimento alla Giunta, la quale, in base alla novellata formulazione dell'art. 191 TUEL, deve, a sua volta, attivare la procedura



di riconoscimento ex art. 194 di competenza del Consiglio comunale entro il termine "breve" di 30 giorni e, comunque, non oltre il 31 dicembre dell'anno in corso.

Ai fini della regolarizzazione, poi, l'ente deve utilizzare le tipiche procedure contabili previste, a tal fine, dall'ordinamento (art. 175 - Variazioni al bilancio di previsione ed al piano esecutivo di gestione e Art. 193 Salvaguardia degli equilibri di bilancio del TUEL), essendo, conseguentemente, esclusa l'atipica modalità, quale quella utilizzata dal comune di Bisceglie, di far slittare, in buona sostanza, tale adempimento all'esercizio successivo. (Cfr. Corte dei conti, Sez. Reg. di controllo per la Liguria, deliberazione n. 12/2013 e n. 22/2013).

Conclusivamente, a decorrere dall'esercizio 2013 (così come - a maggior ragione - in quelli precedenti, per effetto della previgente formulazione dell'art. 191 comma 3 TUEL), l'Ente non era legittimato, anche in ipotesi di frequente ricorrenza di fattispecie relative a lavori di somma urgenza, a "rinviare" agli esercizi successivi le operazioni di riconoscimento.

Alla luce delle sopra esposte considerazioni, il Collegio ravvisa nella condotta posta in essere dal comune di Bisceglie relativamente alla gestione delle spese fuori bilancio, una grave irregolarità suscettibile di pregiudicare, in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari dell'Ente.

4. Errata allocazione di spese nei servizi in conto terzi

Nel titolo IV della spesa - Categoria "Altre spese per conto terzi" - sono state imputate, tra le altre, le voci: anticipazioni di somme, previste nel regolamento economato, per spese di missione al personale dipendente successivamente rendicontate (€ 2.718,34), anticipazioni di somme, previste nel regolamento economato, per spese di missione agli amministratori comunale successivamente rendicontate" (€ 19.040,00), liquidazione di spese per conto di compagnie assicurative agli aventi diritto (€ 15.325,63) e la somma di € 276.915,53 relativa a "regolarizzazioni contabili", riguardanti pagamenti disposti dal tesoriere comunale, nel corso dell'esercizio 2011 (e regolarizzati nel 2011 e nel 2012 con imputazione ai pertinenti capitoli di bilancio), a seguito di notifica di procedure esecutive in danno dell'Ente, successivamente regolarizzate mediante riconoscimento dei debiti fuori bilancio.

Si consideri, in argomento, che al punto 25 del principio contabile n. 2, approvato dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali il 18 novembre 2008, si trova evidenziato, che:

"Le entrate da servizi conto terzi devono essere limitate a quelle strettamente previste dall'ordinamento finanziario e contabile, con responsabilità del servizio finanziario sulla corretta imputazione. Le entrate e le spese da servizi conto terzi riguardano tassativamente:

- le ritenute erariali, ad esempio le ritenute d'acconto IRPEF, ed il loro



riversamento nella tesoreria dello Stato;

- le ritenute effettuate al personale ed ai collaboratori di tipo previdenziale, assistenziale o per conto di terzi, come ad esempio le ritenute sindacali o le cessioni dello stipendio, ed il loro riversamento agli enti previdenziali, assistenziali ecc.;
- i depositi cauzionali, ad esempio su locazioni di immobili, sia quelli a favore dell'ente sia quelli che l'ente deve versare ad altri soggetti;
- il rimborso dei fondi economici anticipati all'economista;
- i depositi e la loro restituzione per spese contrattuali;
- le entrate e le spese per servizi rigorosamente effettuati per conto di terzi".

Devè, peraltro, essere precisato che nei servizi per conto terzi non possono essere collocate entrate e spese per funzioni delegate dalla Regione (cfr. art. 165, comma 12, del TUEL).

Orbene, alla luce di quanto sopra riportato e considerata la tassatività dell'elenco esposto, evidenzia, il Collegio, che le spese allocate nella voce: "Altre per servizi conto terzi", non possono riguardare attività della gestione tipica dell'Ente e, quindi, non mirano a realizzare un fine istituzionale ed un interesse diretto dell'ente locale e della collettività amministrata. Nel caso in cui, dovesse emergere una allocazione non corretta di entrate e spese tra i servizi per conto di terzi risulterebbero violati i principi di attendibilità e veridicità di bilancio e sarebbero alterati gli indicatori che prendono a parametro le entrate e spese correnti ed il procedimento di calcolo per la verifica del patto di stabilità (l'art. 30, comma 31, della L. n. 183/2011, tra le forme di elusione delle regole del patto di stabilità, contempla proprio "... una non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio ...").

Tale principio è stato ribadito con la succitata Circolare n. 6 del 18 febbraio 2014 del MEF che ha precisato quanto segue: *"... una comune modalità di elusione [del patto di stabilità] potrebbe essere rappresentata dall'imputazione di poste in sezioni di bilancio - in entrata e in uscita - non rilevanti ai fini del patto che, al contrario, avrebbero dovuto essere imputate altrove. Ci si riferisce, ad esempio, all'allocazione tra le spese per servizi per conto di terzi di poste che avrebbero dovuto trovare corretta appostazione tra le spese correnti, sulla base di quanto indicato nei principi contabili elaborati dall'Osservatorio per la finanza e contabilità degli enti locali ..."*

Rammenta, il Collegio, che possono correttamente essere contabilizzate tra i servizi per conto terzi solo quelle entrate e spese che, per il solo fatto della riscossione o del pagamento di una somma, fanno sorgere automaticamente per l'Ente locale l'impegno a pagare (ad un determinato creditore) o il diritto ad ottenere il rimborso (da un determinato debitore) della stessa somma.

Non possono, invece, indipendentemente dalla fonte di finanziamento, rientrare nei servizi per conto terzi le risorse (anche se provenienti da altri soggetti o caratterizzate



da un vincolo di destinazione e/o da un obbligo di rendicontazione nei confronti del soggetto erogatore) rivolte a realizzare un interesse diretto della collettività amministrata o a perseguire finalità rientranti nelle funzioni istituzionali dell'Ente.

I chiarimenti forniti dall'Ente, così come specificato nella parte in narrativa, non consentono di superare *"de plano"* i dubbi sulla corretta contabilizzazione effettuata, invero, si nutrono perplessità sulla peculiare iscrizione nei servizi per conto terzi, sia delle spese indicate come "anticipazione missioni dei dipendenti e degli amministratori comunali", che con riferimento alla "liquidazione di spese per conto di compagnie assicurative agli aventi diritto" che, invero, integrano, piuttosto, delle ordinarie spese a carico del Comune che dovrebbero essere registrate negli specifici titoli di bilancio e la cui contabilizzazione nei "servizi per conto terzi" risulta censurabile e comunque assolutamente ingiustificata in punto di diritto.

Né può dubitarsi di tali conclusioni, in base all'affermata assenza di qualsivoglia "discrezionalità e autonomia decisionale" da parte dell'Ente in merito alle suindicate fattispecie, atteso che è necessario che ricorra, anche, il requisito della totale "estraneità" di tali spese, rispetto alle funzioni istituzionali dell'Ente, per consentire la legittima iscrizione delle stesse tra i servizi per conti terzi.

Per quel che concerne la somma di € 276.915,53 relativa a "regolarizzazioni contabili", osserva, il Collegio che tale fattispecie appare completamente estranea ai già esposti principi che informano la contabilizzazione nei servizi per conto terzi.

Ebbene, nonostante, da quanto dichiarato, sembra che si tratti di un'imputazione meramente temporanea e transitoria nei servizi per conto terzi, la descritta movimentazione contabile non rientrerebbe nella tipologia di tali voci di bilancio, in quanto, il pagamento di somme, a seguito di procedure esecutive in danno all'Ente, per mancata liquidazione di sentenze, non può essere considerato un servizio estraneo all'attività istituzionale del Comune, bensì parrebbe integrare, piuttosto, un mero pagamento "anticipato" da parte del tesoriere che, se non fosse registrato come servizio per conto terzi, troverebbe riscontro nella mancata corrispondenza tra il fondo cassa risultante dal conto del tesoriere e quello che emerge dalle scritture contabili.

Ovviamente, tale circostanza non si sarebbe verificata in caso di regolarizzazione entro l'esercizio di competenza; in disparte, la considerazione che l'Ente ha nuovamente fatto ricorso al riconoscimento di debito fuori bilancio.

Da ultimo rammenta il Collegio che l'art. 7 c. 1 lett. b. del D.Lgs. n. 118/2011 ha sancito il divieto di imputare, sia pure provvisoriamente, alle partite di giro/servizi per conto terzi, operazioni che non vi rientrano.

5. Violazione dei limiti di contenimento della spesa ai sensi dell'art. 6 del D.L. n. 78/2010

Per quanto concerne la violazione *"de qua"*, 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 recentemente 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 una specifica tipologia di 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.

Del resto, proprio la norma, al comma 10, ha previsto espressamente un meccanismo compensativo tra le voci di spesa di cui ai precedenti commi 7 e 8, suggerendo una soluzione interpretativa volta, nel contempo, ad assicurare l'effettività dell'intervento statale sulle politiche di spesa degli EE.LL. e ad evitare interferenze con l'autonomia organizzativa di questi ultimi, costituzionalmente garantita.

Nella specie, il comune di Bisceglie, pur avendo modificato "in termini di competenza", la tabella inizialmente compilata tenendo conto dei "dati di cassa", e stralciato la spesa di € 33.095,30 per studi e consulenze, nel corso dell'istruttoria, ha superato tale limite, non solo con riferimento alle singole voci di spesa, ma anche nel dato aggregato.

Per quel che concerne, le fattispecie "Studi e consulenze" e "Acquisto, manutenzione, noleggio, esercizio autoveature" si riscontra uno sfioramento della soglia prevista dalla legge, che non trova alcuna contropartita nella riduzione "compensativa" di una o più delle altre voci contemplate dalla norma. Da ciò ne deriva che non può dirsi conseguito, neppure complessivamente, l'obiettivo di riduzione previsto dall'art. 6; chè, anzi, viene a configurarsi (nei limiti e con le precisazioni su cui ci si soffermerà in seguito), uno sfioramento complessivo per € 69.041,01, così come si evince dalla tabella sotto indicata.



Tipologia di spesa	Rendiconto 2009	Riduzione disposta	Limite di spesa	Rendiconto 2011	Incremento rilevato
Studi e consulenza	36.685,34	80%	7.337,07	32.984,730,	25.647,66
Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza	67.846,15	80%	13.569,23	11.714,07	- 1.855,16
Sponsorizzazioni	0,00	100%	0,00	0,00	0,00
Missioni	44.306,00	50%	22.100,00	21.879,72	- 220,28
Formazione	32.306,00	50%	16.153,00	13.715,00	- 2.438
Acquisto, manutenzione, noleggio, esercizio autovetture	194.524,00	20%	155.619,20	203.525,99	47.906,79
Totale	375.667,49		214.778,50	250.834,78	69.041,01

L'Amministrazione comunale ha invocato un indirizzo interpretativo in base al quale i limiti di spesa imposti dal D.L. n. 78/2010 non troverebbero applicazione alla tipologia d'incarico conferito al professionista esterno "de quo", in quanto, il contenuto del rapporto instaurato con l'Amministrazione, non rientrerebbe in nessuna delle fattispecie individuate dalla deliberazione n. 6/2005 del 15 febbraio 2005 delle Sezioni Riunite, trattandosi, nello specifico, di una collaborazione coordinata e continuativa finalizzata alla predisposizione di "piani e progetti di rilancio del centro storico cittadino e di promozione socio - culturale" a supporto dell'ufficio "Centro storico".

Pur essendo noto l'indirizzo interpretativo delineato dalla sunnominata delibera delle Sezioni Riunite e non ritenendo la Sezione di doversi discostare da tale indirizzo, si rende necessario, tuttavia, formulare alcune osservazioni in merito.

Preliminarmente, il Collegio rileva che dall'esame della documentazione trasmessa dal comune di Bisceglie (segnatamente l'estratto del bilancio 2011 riferito al capitolo di spesa 2100 - Spese tecniche connesse a studi, progettazioni, direzione lavori, collaudi ed al capitolo di spesa 5716 - Collaborazione professionale esterna), si evidenzia che gli incarichi contrassegnati con i seguenti impegni n. 573, 115, 1265, 1470, 1486 sono esplicitamente riferibili uno ad "Affidamento incarico professionale per reperimento risorse finanziarie necessarie alla realizzazione di opere di ristrutturazione e riuso immobile comunale..." (€ 624,00), e gli altri al "Conferimento di incarico esterno a supporto dell'Ufficio centro storico" (32.360,73), per complessivi € 32.984,73.

Ad avviso del Collegio le prestazioni "de quibus" possiedono le caratteristiche di veri e propri incarichi professionali conferiti a professionisti esterni e "caratterizzati dalla temporaneità e dall'autonomia della prestazione" (Cfr. Corte dei conti SS.RR. n. 6/2005), né ad essi è possibile attribuire la natura incarichi "obbligatori per legge".



Il conferimento degli incarichi di che trattasi appaiono, piuttosto, riferibili alla possibile mancanza di professionalità interne all'ente locale in grado di effettuare le necessarie valutazioni tecniche, e ciò in aperto contrasto con la *ratio* dell'art. 6 cit. esplicitamente rinvenibile nella volontà di "valorizzare le professionalità interne". In senso conforme si è pronunciata questa Sezione regionale di controllo con Deliberazione n.15/PRSP/2014.

Pertanto, alla luce di quanto considerato, gli incarichi citati in argomento dovevano essere conferiti nel rispetto dei limiti di spesa dell'art. 6 del DL 78/2010.

Per quanto concerne le spese sostenute dal Comune per la manutenzione delle autovetture, la Sezione non può che ribadire il proprio orientamento relativamente alla sfera di applicazione della disciplina vincolistica in suddetta materia.

Il legislatore ha posto un preciso limite ex art. 6, comma 14, del D.L. 31 maggio 2010, n.78 (non superiore all'80% delle spese per l'esercizio 2009) agli oneri per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi; il predetto limite può essere derogato esclusivamente per effetto di contratti pluriennali già in essere.

In tale alveo, osserva il Collegio, rientra l'intero "parco-autovetture" dell'Ente, indipendentemente dal titolo (proprietà o mera disponibilità) e dal singolo utilizzatore, pertanto, l'elemento da valutare ai fini della limitazione della spesa non è, dunque, il soggetto che utilizza l'autovettura, ma quello che sostiene la spesa, rientrando nella limitazione prevista dall'art. 6, comma 14, del D.L. 31 maggio 2010, n.78 le spese effettuate dal Comune in relazione a tutte le autovetture di cui dispone.

Tuttavia, il legislatore ha esplicitamente escluso da tale disposizione limitativa le "autovetture utilizzate dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco e per i servizi istituzionali di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica".

Orbene, è evidente che la deroga esplicitata nella norma suindicata possa considerarsi applicabile anche al servizio di polizia municipale svolto dagli enti locali, in considerazione del ruolo di presidio del territorio e di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. D'altronde, il D.Lgs n. 267/2000 per un verso attribuisce al sindaco, quale ufficiale di Governo, la sovrintendenza delle funzioni affidategli dalla legge in materia di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria, nonché la vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico (art. 54 comma 1 lett. b e c), sotto altro profilo individua nella polizia locale la struttura amministrativa, di cui si avvale il sindaco, per garantire la cooperazione: " ... con le Forze di polizia statali, nell'ambito delle direttive di coordinamento impartite dal Ministero dell'Interno - Autorità nazionale di pubblica sicurezza ...". (Cfr. Corte dei conti, Sez. Reg. Controllo per la Puglia, Deliberazione n. 150/PAR/2013).

Il Collegio, nel caso in esame, osserva che il comune di Bisceglie ha dichiarato, tra le altre, di aver sostenuto spese per la manutenzione per autobus del trasporto urbano



gestito in economia e per mezzi operativi utilizzati dal servizio manutenzioni; tali tipologie di spesa, evidentemente, non risultano escluse dai limiti di legge citati.

Il Collegio rammenta che, con precipuo riferimento al limite di spesa sancito per l'affidamento delle consulenze a terzi dall'art. 6, comma 7 della legge 122/2010, lo stesso è inderogabile e determina ex se illecito disciplinare e responsabilità erariale, ed è, altresì, punito con una sanzione amministrativa pecuniaria, a carico del responsabile della violazione, da mille a cinquemila euro, alla cui irrogazione provvede l'autorità amministrativa competente in base a quanto previsto dalla legge 24 novembre 1981, n. 689.

6. Sussistenza di residui passivi vetusti iscritti al Titolo I

La relazione del magistrato istruttore evidenziava, il superamento del parametro di deficitarietà strutturale n. 4 di cui al D.M. del 24.09.2009.

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 "licere agere", che il rispetto del "buon andamento" dell'azione amministrativa di cui anche all'art. 97 della Costituzione.

Il Collegio, pur prendendo atto di quanto asserito dall'Ente, come esposto in narrativa e a cui si rinvia, non può esimersi dal sottolineare che il parametro riferito ai residui passivi (n. 4) è indice della difficoltà connessa al processo di formazione e smaltimento degli stessi e, dunque, del considerevole grado di inefficienza nell'amministrazione finanziaria delle risorse; pertanto, invita l'Ente a verificare, in sede di riaccertamento dei residui, la sussistenza delle motivazioni del mantenimento degli stessi, e soprattutto ad effettuare un'attenta gestione dei flussi di cassa al fine di assicurare il tempestivo pagamento delle forniture dei beni e dei servizi finalizzati allo svolgimento delle proprie funzioni istituzionali.

Il Collegio si riserva di esprimere ogni valutazione in merito alla situazione della cassa al termine degli esercizi 2012 e 2013, all'esito dei successivi controlli previsti dalla legge.

7. Violazione del parametro di deficitarietà n. 5): esistenza di procedimenti di esecuzione forzata superiori allo 0,5% delle spese correnti.

Il Collegio, pur prendendo atto di quanto dichiarato sul punto specifico dal Comune, circa il "trend" positivo realizzatosi negli esercizi finanziari successivi a quello in esame, osserva, tuttavia, che il superamento di tale parametro, unitamente alla già



ampiamente censurata sussistenza di una cospicua mole di debiti fuori bilancio e di residui passivi provenienti dal titolo I, denota la sussistenza di un rischio attuale e concreto per la salvaguardia degli equilibri di bilancio.

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 2011 del comune di Bisceglie (BT) adotta specifica pronuncia accertando che:

- 1) costituisce violazione di norma finalizzata a garantire la regolarità della gestione finanziaria:
 - l'errata imputazione di voci di spesa nei servizi per conto terzi;
 - la violazione dei limiti di contenimento della spesa ai sensi dell'art. 6 del D.L. n. 78/2012;
- 2) costituiscono irregolarità suscettibili di pregiudicare, in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari dell'Ente:
 - la tardività nella riscossione dei residui attivi a titolo di recupero crediti tributari con particolare riferimento alla TARSU;
 - la sussistenza di un importo totale dei residui passivi del Titolo II sensibilmente superiore al dato dei residui attivi del Titolo IV e V;
 - la cospicua presenza di debiti fuori bilancio ed il superamento del parametro di deficitarietà strutturale n.8 di cui al D.M. del 24 settembre 2009;
 - la formazione di residui passivi del Titolo I oltre il limite stabilito dal parametro di deficitarietà strutturale n. 4 di cui al D.M. del 24 settembre 2009;
 - la violazione del parametro di deficitarietà n.5 di cui al D.M. del 24 settembre 2009, attesa l'esistenza di procedimenti di esecuzione forzata superiore alla soglia legale.

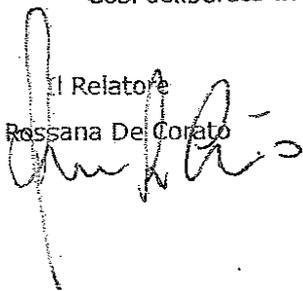
DISPONE

- che copia della presente pronuncia sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Presidente del Consiglio Comunale affinché ne dia comunicazione al predetto Consiglio, nonché al Sindaco del citato comune.
- che copia della presente pronuncia sia trasmessa all'Organo di revisione del comune di Bisceglie ai sensi dell'art. 239, comma 2, lett. a) del D. Lgs. n. 267/2000.

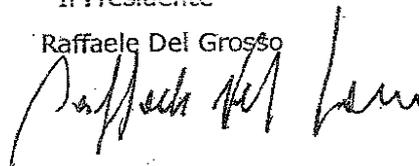


Così deliberato in Bari, nella Camera di consiglio del 5 marzo 2014

Il Relatore
Rossana Dei Corato



Il Presidente
Raffaele Dei Grosso



Depositata in Segreteria il 14 maggio 2014

Il Direttore della Segreteria

Marialuce Sciannameo

