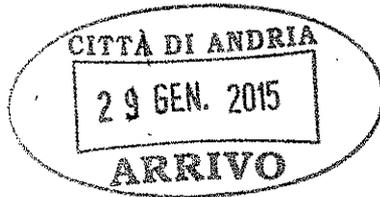


MODULARIO  
C. C. 2

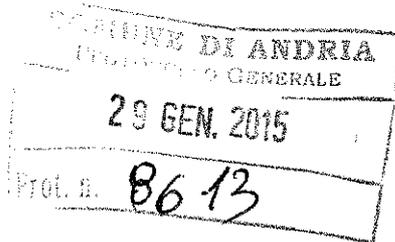
# Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA



Al Ministero dell'Economia e delle Finanze  
Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato  
*Pec: rgs.ragioniereregionale.coordinamento@pec.mef.gov.it*

Al Ministero dell'interno  
Dipartimento degli affari interni e territoriali  
*Pec: dait@pec.interno.it*



Al Presidente del Consiglio comunale del  
Comune di Andria  
*Pec: presidenza@cert.comune.andria.bt.it*

Al Sindaco del  
Comune di Andria  
*Pec: sindaco@cert.comune.andria.bt.it*  
*protocollo@cert.comune.andria.bt.it*

All'Organo di Revisione  
dei conti del Comune di Andria  
*Pec: collegiorevisori@cert.comune.andria.bt.it*

**Oggetto:** Pronuncia ai sensi dell'art. 148 bis del d.lgs. n. 267/2000

Si trasmette copia della deliberazione n. 55/PRSP/2015 adottata dalla  
Sezione regionale di controllo per la Puglia nella camera di consiglio 12  
dicembre 2014.

CORTE DEI CONTI



0000412-28/01/2015-SC\_PUG-T75-P

Il Direttore del Servizio di supporto  
dott.ssa Mariacuce Sciannameo





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

*composta dai magistrati:*

Consigliere	Luca Fazio	Presidente f.f.
Consigliere	Stefania Petrucci	
Referendario	Rossana De Corato	Relatore
Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Referendario	Carmelina Addresso	



A seguito dell'adunanza pubblica del 12 dicembre 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 2012 dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 6/SEZAUT/2013 del 22

febbraio 2013;

- la deliberazione di questa Sezione Regionale di Controllo n. 85/PRSP/2014 del 5 marzo 2014 sul consuntivo 2011 del comune di Andria (BT);

- le note istruttorie del magistrato (prot. nn. 2598 e 2599 del 1 agosto 2014, prot. nn. 3347 e 3348 del 28 ottobre 2014 indirizzate al Comune e all'Organo di revisione, nonché le note di risposta del 26 settembre 2014 e 7 novembre 2014 a firma del dell'Organo di revisione, nonché le comunicazioni in data 9 ottobre 2014 e 10 novembre 2014 con le quali il Sindaco del comune di Andria richiamava integralmente quanto riferito e riportato analiticamente dal Collegio dei revisori dei conti;

- le osservazioni del magistrato istruttore del 21 novembre 2014;

- l'ordinanza n. 70 del 21 novembre 2014 con la quale il Presidente f.f. della Sezione regionale di controllo per la Puglia ha convocato l'adunanza pubblica per il giorno 12 dicembre 2014 per l'esame delle criticità del rendiconto 2012 del comune di Andria (BT);

- le memorie presentate dal comune in data 4 dicembre 2014 e da ultimo le successive integrazioni in data 11 dicembre 2014;

Udito il relatore Ref. Rossana De Corato;

Uditi, in rappresentanza del comune di Andria il Sindaco, Avv. Nicola Giorgino e il Dirigente del Settore Risorse finanziarie dott.ssa Grazia Cialdella.

Ritenuto e considerato in

#### FATTO E DIRITTO

La legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, comma 166, ha previsto che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti 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.

La magistratura contabile ha sviluppato le indicate verifiche in linea con le previsioni contenute nell'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, quale controllo ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, che ha la caratteristica di finalizzare le verifiche all'adozione di effettive misure correttive da parte degli Enti interessati.

L'art 3, comma 1 lett. e) del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha introdotto nel TUEL l'art. 148-bis (intitolato "Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali"), il quale prevede che la Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali 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



*dm*

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 alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici locali e di servizi strumentali.

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".

Come precisato dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 60/2013), l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d. l. n. 174 del 2012, hanno istituito tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, finalizzati ad evitare danni agli equilibri di bilancio. Tali controlli si collocano, pertanto, su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa di natura collaborativa, almeno per quel che riguarda gli esiti. Queste verifiche sono compatibili con l'autonomia di Regioni, Province e Comuni, in forza del supremo interesse alla legalità costituzionale finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica (artt. 81, 119 e 120 Cost.).

Tali prerogative assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

Qualora le irregolarità esaminate dalla Sezione regionale non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'art. 148 bis, comma 3 del TUEL, siffatta funzione del controllo sui bilanci suggerisce di segnalare agli Enti anche irregolarità contabili non gravi, soprattutto se accompagnate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficiarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione



A handwritten signature in black ink, appearing to be a stylized name or set of initials.

finanziaria.

In data 07 febbraio 2014 è pervenuta la relazione dell'Organo di revisione del comune di Andria (100.432 abitanti) sul rendiconto 2012 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 6/SEZAUT/2013 del 22 febbraio 2013.

A seguito dell'attività istruttoria, avviata con note prot. n. 2598 e n. 2599 e del 1 agosto 2014, il magistrato istruttore ha chiesto chiarimenti e precisazioni all'Amministrazione e all'Organo di revisione in ordine a numerosi aspetti della gestione finanziaria.

L'amministrazione comunale, riportandosi a quanto già depositato dall'Organo di revisione, ha riscontrato le richieste istruttorie con note del 9 ottobre 2014 e 10 novembre 2014.

In data 21 novembre 2014, all'esito dell'istruttoria, il magistrato incaricato ha depositato le osservazioni finali inviate all'Amministrazione comunale in allegato all'ordinanza presidenziale di convocazione per la pubblica adunanza.

In ogni caso, l'Ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni ricevute ed a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento.

Le criticità rilevate in sede di deferimento si riferiscono alle seguenti problematiche:

1. Formazione degli equilibri di parte corrente condizionati da accertamenti di entrate già computate nell'esercizio 2011 - Inattendibilità dei risultati della gestione. - Elusione e violazione del patto di stabilità.
2. Irregolarità degli accertamenti sulla risorsa 810: "Proventi per la gestione in concessione della distribuzione del gas" - Rendiconto 2013.
3. Difficoltà nella riscossione degli importi accertati fra le entrate aventi carattere non ripetitivo.
4. Difficoltà nel recupero dell'evasione tributaria con particolare riferimento alle riscossioni I.C.I. e T.A.R.S.U. e alla riscossione ordinaria TARSU.
5. Ritardo nella riscossione degli accertamenti effettuati a titolo di contributo per permesso di costruire e criticità nella gestione dei residui attivi rinvenienti da sanzioni amministrative per violazione del codice della strada - Inattendibilità dell'avanzo di amministrazione.
6. Inattendibilità dei risultati della gestione di competenza e della gestione residui.
7. Importo totale dei residui passivi del Titolo II sensibilmente superiori al dato dei residui attivi del Titolo IV e V.
8. Cospicuo importo dei residui passivi del Titolo I e conseguente superamento del parametro di deficitarietà n. 4).
9. Errata allocazione di spese nei servizi in conto terzi.
10. Violazione del limite di spesa del personale ai sensi dell'art. 9 comma 28 del Decreto Legge n. 78/2010.



11. Criticità relative ai debiti fuori bilancio riconosciuti e in corso di riconoscimento - Violazione del parametro di deficiarietà n. 8)
12. Ricognizione dei debiti contratti dalle pubbliche amministrazioni - Situazione debitoria attualizzata all'esercizio 2014.
13. Sussistenza dello "scoperto di tesoreria al 31 dicembre 2013 e utilizzo di entrate a specifica destinazione per il pagamento di spese correnti con riferimento al triennio 2012 - 2014.

La Sezione formula le seguenti considerazioni con riferimento ai profili di criticità riscontrati e rimasti non superati, anche a seguito del contraddittorio con l'ente.

L'esame della relazione sul rendiconto di gestione dell'esercizio finanziario e 2012 del comune di Andria (BT) ha evidenziato le seguenti irregolarità/criticità:

**1. Formazione degli equilibri di parte corrente condizionati da accertamenti di entrate già computate nell'esercizio 2011 - Inattendibilità dei risultati della gestione. - Elusione e violazione del patto di stabilità**

1.1.- Premessa: la Deliberazione n.85/PRSP/2014 della Sezione Regionale di controllo per la Puglia

Con delibera n. 85 del 05/03/2014 questa Sezione regionale ha rilevato che nel conto consuntivo 2011: "...risultava che sono stati iscritti al titolo III delle entrate alla risorsa 810: residui attivi relativi a proventi per la gestione in concessione della distribuzione del gas per un totale di € 8.700.000,00 (.....). Trattasi della debitoria della società ITALGAS s.p.a. nei confronti del comune di Andria in quanto concessionaria della distribuzione del gas presso lo stesso comune. Nello specifico, il credito del comune di Andria deriverebbe dal mancato pagamento dell'aggiornamento dei canoni concessori e dal rimborso dei "costi di località" che il gestore deve rimborsare al proprietario della rete; tale credito sembrerebbe essere vantato per le annualità dal 2006 fino ad oggi ed è oggetto di contenzioso, avendo il comune di Andria adito le vie legali, ed essendo, a tutt'oggi, in corso.

Dal punto di vista contabile, il comune di Andria, con riferimento al solo esercizio 2011, ha accertato residui attivi al Titolo III, pari ad € 8.380.000,00 (allo stesso titolo erano già stati accertati € 20.000,00 nel 2007 ed € 300.000,00 nel 2009), per un totale complessivo di € 8.700.000,00 riferito alla risorsa 810 come sopra specificato.

I provvedimenti adottati per la quantificazione di tali residui sono i seguenti:

- Determina n. 4952 del 30/12/ 2011 per € 1.500.000,00;
- Determina n. 4953 del 30/12/ 2011 per € 6.000.000,00;
- Determina n. 131 del 24/01/2012 per € 1.200.000,00.

Sulla base di quanto suesposto l'Ente ha incrementato di € 1.200.000,00 l'importo dei residui attivi con Determina n. 131, assunta nel mese di gennaio 2012, modificando dopo meno di un mese e, comunque, dopo la chiusura dell'esercizio finanziario 2011,



*l'importo riaccertato per il medesimo titolo.*

*Il rendiconto 2011 si è chiuso con un avanzo di amministrazione di € 7.985.360,94, che è stato applicato nell'esercizio 2012 per un importo complessivo di € 6.540.055,49 di cui € 3.000.000 per la parte capitale e la differenza per la parte corrente. Il Magistrato istruttore nella relazione conclusiva ha rilevato che, proprio il riaccertamento di un importo così rilevante di residui attivi (€ 8.700.000), riferito anche ad annualità pregresse (dal 2006 al 2011), e proveniente dalla gestione di competenza 2011, ha consentito all'Ente di applicare, nell'esercizio 2012, una così cospicua parte dell'avanzo medesimo, che nel suo importo complessivo risulta, comunque, inferiore all'importo dei soli residui attivi accertati a titolo di: "Proventi per la gestione in concessione della distribuzione del gas". In sede di controdeduzioni, la Dirigente del Settore Risorse Finanziarie ha specificato che a fronte di un'applicazione di avanzo pari ad € 6.540.055,49, l'importo effettivamente utilizzato è stato di € 4.540.055,49.*

*Inoltre, il Magistrato relatore ha evidenziato che l'attendibilità dell'operazione di riaccertamento dei residui, con riferimento ai proventi della gestione del servizio di distribuzione del gas, non sembra essere stata garantita, anche ai fini della formazione dell'avanzo di amministrazione 2012, in quanto, l'Ente, da quanto emerso in sede istruttoria, ha accertato sul Titolo III, minori residui attivi pari ad € 6.973.035,55, di cui € 5.680.000 afferenti proprio alla risorsa 810 rubricata: "Proventi per la gestione in concessione della distribuzione del gas". L'operazione di riaccertamento dei citati residui attivi attuata ai fini del rendiconto 2011 (€ 8.700.000,00) ed il successivo minor accertamento dei medesimi residui per un importo così elevato (€ 5.680.000,00), peraltro a distanza di un solo esercizio finanziario, sembrerebbe confermare, l'inattendibilità della quantificazione dell'avanzo di amministrazione relativo all'anno 2011. Medesimo rilievo è stato espresso dal Collegio dei revisori che nella Relazione sullo schema di rendiconto per l'esercizio finanziario 2012 ha rilevato che: "... lo scostamento tra determinazione e rideterminazione dei residui a distanza di un esercizio e di entità rilevante è tale da far perdere significatività ed attendibilità al risultato dell'esercizio precedente".*

*L'accertamento dei suindicati residui attivi (derivanti dalla concessione del servizio di distribuzione del gas nel periodo 2006 - 2011), provenienti dalla gestione di competenza 2011, è stato motivato dall'Ente con la sussistenza di un credito certo, liquido ed esigibile, ancorchè controverso in sede giudiziaria, nei confronti dell'Italgas S.p.A, in qualità di concessionaria del servizio de quo. In particolare, in sede di controdeduzioni ed in occasione della odierna adunanza, il Responsabile del Servizio Avvocatura ha ripercorso i momenti più significativi del contenzioso in atto con la citata concessionaria, evidenziando come le alterne vicende giudiziarie, risultavano essere state determinanti nella tempistica e nel merito delle scelte finanziarie compiute dal*



Comune. Secondo quanto prospettato dall'Ente, l'iscrizione in competenza 2011 dei suindicati residui attivi, sarebbe stata giustificata da un primo pronunciamento favorevole del Tribunale di Trani (Ordinanza n.360/2011), in relazione al credito di € 700.000,00 vantato nei confronti della concessionaria de qua, per la sola annualità 2008. Tuttavia, sempre nell'anno 2011, (e già dal 2009), risultava pendente dinnanzi al TAR Puglia un ricorso dell'Italgas S.p.A., per l'annullamento della determina dirigenziale n. 472/2009, nella parte in cui dichiarava che: " ... la concessione del servizio veniva prorogata fino al 21 giugno 2012, agli stessi patti e condizioni, fatta eccezione per l'avvenuto passaggio in capo all'ente della proprietà degli impianti in data 1 gennaio 2006 e per il conseguente obbligo, a carico della società concessionaria di versare un canone annuo di € 700.000,00, così determinato in relazione all'utilizzo della rete ...". Con sentenza n. 575/2012, depositata in segreteria il 20 marzo 2012, il TAR Puglia, ha dichiarato in parte ammissibile il ricorso, pronunciandosi sull'illegittimità dell'atto dirigenziale n. 472/2009, in base al quale, il Comune (in qualità di proprietario delle reti a decorrere dal 2006), fondava il titolo, la certezza e la determinazione del credito vantato nei confronti dell'Italgas. A seguito di tale pronuncia del giudice amministrativo, l'accertamento dei suindicati residui attivi, riferito alla competenza 2011: " ...aveva assunto connotazioni d'inesigibilità ...", così come esplicitamente dichiarato nella relazione depositata dal Comune di Andria in risposta alla convocazione in data odierna. Nel maggio 2012, è intervenuta la decisione del Consiglio di Stato che ha sospeso, in sede cautelare, l'esecuzione della citata sentenza del TAR Puglia, rinviando la decisione di merito.

Infine, il Consiglio di Stato con la decisione n. 235/2013 (pubblicata il 16 gennaio 2013), ha declinato la propria giurisdizione, dichiarando la giurisdizione del giudice ordinario, dinnanzi al quale la causa dovrà essere riassunta.

A giudizio dell'Ente, l'evoluzione in senso favorevole del contenzioso giudiziario, lo avrebbe legittimato ad accertare i residui attivi in argomento, per l'importo di € 8.380.000, nella competenza 2011, conseguentemente, ad incrementare in maniera determinante l'avanzo di amministrazione al 31/12/2011 (pari a complessivi € 7.985.360,94), e successivamente ad applicare una parte cospicua di esso (€ 6.540.055,49), nell'esercizio 2012.(.....) In sede di relazione conclusiva il Magistrato istruttore aveva ritenuto di sottolineare che la possibile inattendibilità dei risultati dell'avanzo di amministrazione 2011, come già precisato, fosse confermata dalla cancellazione di una parte cospicua (€ 5.680.000) dei medesimi residui attivi, a chiusura dell'esercizio finanziario 2012. L'Ente, (.....) ha evidenziato che l'operazione di riaccertamento del residuo attivo de quo, non ha integrato una mera cancellazione, ma si sarebbe trattato di una revisione dell'entità e dell'annualità del residuo attivo in argomento, pertanto, il suddetto residuo non è stato eliminato, ma ridefinito a seguito delle motivazioni giuridiche addotte negli atti di riaccertamento..."



### 1.2.- Le irregolarità accertate nel rendiconto 2012

A seguito dell'istruttoria relativa al rendiconto 2012 l'ente ha definitivamente chiarito che gli accertamenti di competenza contabilizzati al titolo III per complessivi € 15.508.573,72 sono comprensivi anche dell'importo di € 5.680.000,00 iscritti alla risorsa 810 "Proventi per la gestione in concessione della distribuzione del gas" accertati con determinazione n.304 del 30 gennaio 2013. Sempre con riferimento alla medesima tipologia di entrata l'ente ha accertato nel 2012 l'ulteriore importo di € 1.956.848,00 con:

- Determinazione dirigenziale n. 4910 del 21/12/2012 per € 1.656.848,00;
- Determinazione dirigenziale n. 4911 del 21/12/ 2012 per € 300.000,00.

Il primo provvedimento si riferisce ai "costi di località" dovuti al comune dall'Italgas S.p.A, gestore del servizio di distribuzione del gas metano, per l'anno 2012, l'importo risulta incrementato rispetto agli anni pregressi (dapprima € 1.000.000,00 annui e successivamente € 1.200.000,00 annui) sulla scorta di una perizia giurata dinanzi al Tribunale di Roma in data 23 aprile 2012, redatta dall'ing. Claudio Di Macco su incarico dell'ente; il secondo si riferisce al "canone di concessione" su base annua dovuto al comune dall'Italgas S.p.A., per l'anno 2012.

In definitiva, il comune di Andria ha accertato l'importo complessivo di € 7.636.848,00, con effetto finanziario nella competenza 2012, a titolo di crediti vantati nei confronti dell'Italgas S.p.A, di cui € 1.956.848,00 riferiti alla competenza 2012 ed € 5.680.000,00 rinvenienti dalla competenza 2011, ma attribuiti ad annualità pregresse (2006 - 2011).

Nello specifico, l'ente con determinazione n.304 del 30 gennaio 2013, così come già rilevato con la sopra richiamata deliberazione n.85/PRSP/2014 di questa Sezione, ha confermato nel *quantum* l'accertamento di € 7.200.000,00, (originariamente imputato alla competenza 2011 con determinazioni dirigenziali nn. 4953/2011 e n. 131/2012), che si riferisce ai "costi di località" maturati dal 1 gennaio 2006 al 31 dicembre 2011, ma ha decurtato la somma di € 5.680.000,00 "...quale entrata da imputarsi all'anno finanziario 2012..." e riferita a "...somme iscritte come residui attivi ante 2012...".

In altri termini, con un atto assunto nel 2013 è stato contabilizzato nella competenza 2012 l'importo di € 5.680.000,00, contribuendo così a determinare una differenza positiva di parte corrente pari ad € 2.213.034,08 e un saldo positivo di competenza pari ad € 304.976,67.

La relazione del Magistrato istruttore, prodromica al deferimento in sede collegiale, ha evidenziato che in mancanza di tale operazione di "aggiornamento" dell'anno d'imputazione (2012) dei residui attivi "de quibus", la differenza di parte corrente avrebbe evidenziato un risultato negativo di € 3.466.965,92 e conseguentemente sarebbe stato negativo, per € 5.375.023,33, anche il saldo di competenza.

La suddetta determina dirigenziale n. 304 del 30 gennaio 2013 motiva tale operazione



*De*

contabile come segue: "... l'accertamento contabile effettuato per l'anno finanziario 2011 conosceva un'alea legata alla titolarità dell'impianto, alea venuta meno con la sentenza n. 235/2013, depositata in Segreteria il 16 gennaio 2013, emessa dal Consiglio di Stato in s.g. - Sezione Quinta nella lite nr 3118/2012 (.....) che in conseguenza del citato pronunciamento, e ferma restando la somma accertata, risulta più solida ed insuperabile la titolazione giuridica in capo al Comune di Andria dell'impianto in parola, trattandosi del primo pronunciamento giudiziale che esplicita la proprietà comunale dell'impianto e per di più da parte di un Giudice di legittimità...".

Invero, questa Sezione Regionale di controllo con la suindicata deliberazione n.85/PRSP/2014, aveva evidenziato che il dispositivo della suindicata sentenza del Consiglio di Stato ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo e affermato la giurisdizione del giudice ordinario, presso il quale la causa dovrà essere riassunta.

Nel corso della discussione orale il Sindaco del comune di Andria ha riferito, senza tuttavia depositare alcun atto a supporto, né chiarire nello specifico lo stato e i termini del contenzioso "de quo", che nel 2014 il Consiglio di Stato ha avuto occasione di pronunciarsi nuovamente sulla questione, dichiarando la giurisdizione del giudice ordinario.

Dagli atti istruttori risulta che ad oggi il comune non ha riscosso, neanche in parte, il credito (accertato nel bilancio del 2011 e riaccertato nel bilancio del 2012) che vanterebbe nei confronti dell'Italgas S.p.A. dal 2006 al 2012 per complessivi € 10.656.848,00; oltre naturalmente a quanto il comune ha ritenuto di accertare con riferimento agli esercizi finanziari 2013 (€ 1.956.848,00) e 2014.

Con deliberazione n. 85/PRSP/2014, questa Sezione aveva rilevato che l'indebitto accertamento nella competenza 2012 dei residui attivi riferiti al credito vantato nei confronti dell'Italgas, potrebbe aver determinato dei riflessi elusivi sul rispetto del patto di stabilità e aveva esplicitamente rinviato tale verifica in sede di controllo sul rendiconto 2012.

Nella relazione di deferimento è stato evidenziato che il comune di Andria nell'esercizio 2012 aveva dichiarato di aver rispettato gli obiettivi del patto di stabilità realizzando una differenza positiva tra il saldo finanziario e il saldo obiettivo finale pari ad € 762.000,00.

Tuttavia, nella determinazione delle Entrate Finali Nette l'ente aveva computato anche l'importo di € 5.680.000,00 a titolo di proventi per la gestione del gas; in mancanza di tale contabilizzazione le Entrate Finali Nette sarebbero state pari ad € 70.479.000,00 (e non ad € 76.159.000,00) e, conseguentemente, l'ente avrebbe presumibilmente registrato un saldo finanziario negativo per € -3.346.000,00.

Tale dato confrontato con il saldo obiettivo finale di € 1.572.000,00 avrebbe determinato una violazione del patto di stabilità per l'anno 2012.



Nel corso dell'istruttoria è stata acquisita la delibera di Consiglio Comunale n.58 del 30 settembre 2014 ad oggetto: "Ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi e attestazione del permanere degli equilibri generali di bilancio per l'esercizio 2014 ex art. 193 del D.L.sg n. 267/2000" con la quale l'ente, a seguito della pronuncia n.85/PRSP/2014 di questa Sezione, ha vincolato l'avanzo di amministrazione libero per l'importo di € 1.000.000,00 da destinare alla costituzione di un fondo crediti di dubbia esigibilità per l'Italgas.

Osserva il Collegio che - come si è già avuto modo di dire - la differenza di parte corrente (€ 2.213.034,08) e il saldo di competenza 2012 (pari ad € 304.976,67) sono stati fortemente influenzati dall'operazione di "riaggiornamento" dei residui attivi relativi al presunto credito vantato nei confronti dell'Italgas S.p.A.: in mancanza di tale operazione contabile, infatti, l'ente avrebbe registrato un risultato negativo di parte corrente di € 3.466.965,92 e un saldo negativo di competenza pari ad € 5.375.023,33. L'operazione contabile realizzata dal comune di Andria riguarda una massa particolarmente consistente di residui attivi (€ 5.680.000,00) che, pur essendo riferiti, per la maggior parte, ad annualità pregresse (dal 2006 al 2011), sono stati, in un primo momento, accertati nella competenza 2011 (cfr. deliberazione n. 85/PRSP/2014) e, successivamente, con un'operazione, a dir poco, anomala, anzi del tutto illegittima sotto il profilo contabile, per quanto si avrà modo di dire in prosieguo, sono stati cancellati e contestualmente reiscritti, per il medesimo importo, negli accertamenti computati nella competenza 2012, cristallizzando di fatto il saldo positivo di competenza e consentendo, in tal guisa, il raggiungimento degli obiettivi fissati dal patto di stabilità.

Tutt'altro che trascurabile, ai fini della valutazione della correttezza di tale contabilizzazione, è poi la circostanza che il provvedimento di accertamento "de quo" è stato assunto con la determinazione dirigenziale n. 304 del 30 gennaio 2013, ovvero, dopo la fine dell'esercizio finanziario 2012, annualità sulla quale tali maggiori accertamenti hanno prodotto un effetto determinante (accrescitivo) sia in termini di competenza, che - come detto - in relazione ai risultati certificati ai fini del rispetto del patto di stabilità interno.

Osserva il Collegio che ulteriore elemento di rilievo è la constatazione che il cospicuo e presunto credito vantato dal comune nei confronti dell'Italgas è, da sempre, fortemente e tenacemente contestato dalla Società concessionaria, dinnanzi sia al giudice ordinario che al giudice amministrativo ed in ogni stato e grado dei relativi giudizi.

Invero, sulla base di quanto acquisito agli atti, ad oggi, l'Italgas non risulterebbe affatto soccombente in via definitiva: anche l'ordinanza del Tribunale di Trani - Sezione Distaccata di Andria (depositata in cancelleria in data 28 luglio 2011), che si è pronunciata favorevolmente al comune (limitatamente ai canoni di concessione



maturati nel 2008), non risulta aver acquisito forza di giudicato.

Osserva, inoltre, il Collegio che la sentenza del Consiglio di Stato n. 235/2013, invocata dal comune nella determina dirigenziale n. 304/2013, quale "...*primo pronunciamento giudiziale che esplicita la proprietà comunale dell'impianto...*" e posta a fondamento di tale proprio "*insuperabile*" diritto sul bene, men che pronunciarsi in siffatti termini, si limita a dichiarare il proprio difetto di giurisdizione proprio sul presupposto che la controversia non riguarderebbe la concessione del servizio, bensì, per l'appunto, la proprietà controversa della rete di distribuzione del gas.

Infatti, il Consiglio di Stato asserisce che la giurisdizione esclusiva attribuita al giudice amministrativo dall'art. 133, primo comma lett. b) e c) del codice del processo amministrativo, ha ad oggetto la gestione del rapporto relativo ad un bene o ad un servizio **sicuramente spettante all'Amministrazione**, con ciò affermando che la controversia "*de qua*" tra il comune di Andria e l'Italgas non può essere decisa nel merito dal giudice amministrativo, in quanto è fondata, proprio, sull'incertezza del diritto di proprietà degli impianti, donde la sua chiara natura petitoria e, conseguentemente, il difetto di competenza giurisdizionale del giudice amministrativo. In altri termini, a giudizio del Consesso amministrativo solo l'incontestabile certezza del diritto di proprietà dell'impianto in capo al comune, avrebbe potuto incardinare correttamente la giurisdizione del giudice amministrativo, requisito evidentemente ritenuto mancante nel caso di specie.

Reputa, pertanto, il Collegio che l'impianto motivazionale della determina dirigenziale n. 304/2012, precipuamente fondato sull'esito della suindicata pronuncia del Consiglio di Stato, è, all'evidenza, destituito di fondamento giuridico, quanto meno per quel che concerne il richiamato presupposto giurisdizionale.

In disparte quanto sopra, il Collegio non può esimersi dal rilevare che - fermo restando quanto sarà meglio precisato in prosieguo - l'operazione di riaccertamento dei residui attivi relativi al presunto credito che il comune vanta nei confronti dell'Italgas, presenta chiaramente ulteriori profili di grave irregolarità che hanno pregiudicato seriamente gli equilibri finanziari di bilancio, hanno compromesso la regolarità della gestione finanziaria e hanno determinato il mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità; quest'ultima violazione è stata posta in essere, oltre che in dispregio di quanto previsto dalla vigente normativa, attraverso comportamenti elusivi.

Il Collegio reputa che la contestata operazione di riaccertamento, posta in essere dal comune di Andria e che trova il suo fondamento provvedimentale esclusivamente nella determina dirigenziale n. 304/2013, presenta gravi irregolarità, almeno sotto altri tre diversi profili:

- accertamento di crediti contestati e quindi di dubbia ed incerta esigibilità;
- contabilizzazione nel 2012 di entrate già accertate nell'esercizio precedente e solo fittiziamente rimodulate nell'esercizio 2012;



- adozione nel 2013 di un atto di accertamento con efficacia "retroattiva" degli effetti finanziari nell'esercizio 2012.

Questa Sezione ha già avuto modo in molteplici occasioni di evidenziare che l'operazione di riaccertamento di crediti oggetto di contenzioso giudiziario comporta seri ed attuali rischi per gli equilibri di bilancio.

Infatti, proprio la natura litigiosa di tali somme rende i suddetti crediti di dubbia ed incerta esigibilità, tanto più quando riguardano importi cospicui atti ad influenzare, in maniera determinante, sia la consistenza dell'avanzo di amministrazione (cfr. pronuncia di questa Sezione regionale n. 85/PRSP/2014), che i saldi di competenza, se non, addirittura, come nel caso di specie, i risultati del patto di stabilità.

Ritiene il Collegio che proprio la natura incerta ed ipotetica del credito vantato nei confronti di Italgas, non solo sotto il profilo dell'effettiva riscuotibilità, ma a maggior ragione se riferiti alla fondatezza del diritto che ne autorizzerebbe l'iscrizione (accertamento) in bilancio, avrebbe dovuto indurre il comune di Andria ad assumere una condotta particolarmente cauta e prudente, fondata su una valutazione ponderata che tenesse conto, anche in prospettiva, degli effetti finanziari distorsivi e gravemente pregiudizievoli che, così come si avrà modo di approfondire in seguito (cfr. punti 12. e 13.) si sarebbero prodotti sugli esercizi finanziari futuri.

Al riguardo l'art. 228 del TUEL dispone che: *"Prima dell'inserimento nel conto del bilancio dei residui attivi e passivi l'ente locale provvede all'operazione di riaccertamento degli stessi, consistente nella revisione delle ragioni del mantenimento in tutto o in parte dei residui"*. Il Principio contabile n. 3 stabilisce che nel procedere al riaccertamento dei residui attivi: *"... l'ente deve mantenere un comportamento prudente, evitando di conservare tra i residui attivi del conto del bilancio i crediti dichiarati assolutamente inesigibili, quelli controversi e quelli riconosciuti di dubbia o difficile esazione o premunirsi di costituire un fondo svalutazione crediti idoneo a bilanciare gli effetti negativi sul risultato di amministrazione che tali eliminazioni altrimenti produrrebbero"* (Principio contabile n. 3 punto 45).

Ne deriva che con l'operazione di riaccertamento dei residui l'ente deve procedere sia ad un controllo formale volto a verificare la sussistenza dei presupposti in base ai quali ha proceduto all'accertamento (titolo giuridico, debitore, quantificazione del credito), che ad un controllo sostanziale finalizzato a verificare se la riscossione del credito sia verosimile, probabile o comunque sia avvenuta, quantomeno in parte, per crediti riferibili alla medesima tipologia, in quanto lo scarso indice di realizzazione degli stessi, oltre la vetustà del credito, costituiscono elementi di significativa rilevanza.

Infatti, lo scarso indice di realizzazione è sintomatico della presenza di crediti evidentemente di difficile, se non impossibile, riscossione e fornisce un importante parametro per valutare l'effettiva capacità dell'ente di realizzare le riscossioni residue.

Nel caso specifico del Comune di Andria, il Collegio rileva che i residui attivi sussistenti



*[Handwritten signature]*

dopo la complessa operazione di accertamento e riquantificazione (da rendiconto 2013 ammontano a complessivi € 12.613.696,00), riconducibili al controverso credito vantato nei confronti dell'Italgas S.p.A. ad oggi, dopo tre anni dall'accertamento non risultano riscossi neanche in parte. Tale manovra contabile, iniziata già nel 2011 e proseguita nel 2012, è stata decisiva ai fini della formazione e quantificazione del risultato di amministrazione nell'esercizio 2011 e della successiva (e significativa) applicazione dello stesso, (cfr. deliberazione di questa Sezione regionale n. 85/2014); altrettanto determinante, risulta essere stata nella quantificazione del saldo di competenza 2012, oltre che decisiva nel calcolo del patto di stabilità.

Per quel che concerne la formazione dell'avanzo di amministrazione 2011, tali considerazioni sembrano essere condivise dallo stesso ente, il quale nel corso dell'istruttoria riferita all'esercizio 2011, ha ammesso che, in assenza di tale accertamento, l'avanzo di amministrazione sarebbe stato di circa € 2.300.000,00 e non di € 7.985.360,94 e che, evidentemente, l'applicazione dello stesso effettuata per € 4.540.055,49, non sarebbe stata possibile.

Orbene, considerato che anche nell'esercizio 2012 (e *de plano* anche negli esercizi 2013 e 2014) la consistenza dell'avanzo di amministrazione è stata fortemente influenzato dalla mole di residui attivi provenienti dal presunto credito vantato nei confronti dell'Italgas, il medesimo rilievo può essere formulato oltre che per l'esercizio finanziario 2012 e *rebus sic stantibus* per quelli successivi; fermo restando che l'accertamento di € 5.680.000,00 con effetto nel 2012, non ha condizionato la quantificazione del risultato di amministrazione 2012, in quanto ha comportato un contemporaneo stralcio del medesimo importo dai residui attivi accertati con effetto nel 2011.

Nello specifico, così come già evidenziato nella precedente pronuncia di questa Sezione n.85/PRSP/2014 sul rendiconto 2011, il comune di Andria, nonostante la pendenza, già a decorrere dal 2009, di un contenzioso con l'Italgas S.p.A., e in assenza di un titolo giuridico certo e di riscossioni, (salvo € 700.000,00 riferito all'annualità 2008), ha contabilizzato per l'esercizio di competenza 2012, non solo gli accertamenti imputabili al canone di concessione del servizio del gas dovuto per il 2012 (cfr. determina n. 4910 del 21 dicembre 2012) per € 300.000,00 e ai "costi di località" (cfr. determina n. 4911 del 21 dicembre 2012) che ha considerato esigibili per il 2012, pari ad € 1.656.848,00, (per complessivi € 1.956.848,00), ma ha ritenuto d'incrementare ulteriormente ed artatamente tali accertamenti (in competenza 2012), dell'importo di € 5.680.000,00 che, così come motivato nella medesima determinazione n. 304 del 30 gennaio 2013, rinvengono da "*...somme iscritte come residui attivi ante 2012...*".

Inoltre, in considerazione di quanto suesposto, appare al Collegio del tutto inopportuna, superficiale e rischiosa per gli equilibri di bilancio, la deliberata scelta operata dall'ente d'incrementare ulteriormente per l'esercizio 2012 (rispetto al 2011)



l'importo dei costi di località, a seguito della perizia giurata redatta dall'ing. Claudio Di Macco, che è passato da un'iniziale quantificazione di € 1.000.000,00 annui (cfr. determinazione dirigenziale n. 4953 del 30 dicembre 2011), ad € 1.200.000,00 annui a seguito di un successivo ed immotivato adeguamento degli stessi (cfr. determina n. 131 del 24/01/2012 e così come evidenziato da questa Sezione regionale con pronuncia n.85/PRSP/2014), sino all'importo di € 1.656.848,00 annui (cfr. determina n. 4910 del 21 dicembre 2012).

Tale complessa ed articolata operazione contabile, volta ad aumentare fittiziamente e in modo consistente la mole degli accertamenti imputati alla competenza 2012, appare al Collegio, ancor più discutibile e spregiudicata sotto il profilo contabile, in quanto è stata realizzata, come anticipato, con un provvedimento (cfr. determinazione dirigenziale n. 304/2013), adottato dopo la chiusura dell'esercizio finanziario di riferimento (2012).

L'ente, infatti, ha perpetrato nell'esercizio 2012 e con effetti sul medesimo, una grave irregolarità che presenta molteplici aspetti di somiglianza e di continuità con quanto già verificato da questa Sezione regionale in occasione del controllo sul rendiconto 2011 (cfr. cit. deliberazione n.85/PRSP/2014).

Invero, il comune ha effettuato, dapprima un - a dir poco - incauto accertamento nel corso dell'anno 2012 (determinazioni dirigenziali n. 4910 e 4911 del 21 dicembre 2012) pari a complessivi € 1.956.848,00, e successivamente lo ha "rimodulato" e surrettiziamente incrementato della somma di € 5.680.000,00, mediante l'adozione di un provvedimento, appena dopo la chiusura dell'esercizio finanziario 2012.

Giova ribadire in questa sede, le riserve poc'anzi espresse dal Collegio, in merito all'assoluta inconsistenza ed insussistenza, sia sotto il profilo giuridico che finanziario, della motivazione posta a fondamento nella suindicata determinazione dirigenziale n. 304/2013, la quale, come già più volte specificato, ha consentito ed autorizzato il comune a contabilizzare una quota parte dei residui attivi provenienti da esercizi pregressi (dal 2006 al 2011) ed accertati ai fini del rendiconto 2011, nella competenza 2012.

In buona sostanza il comune, nonostante l'avvenuta chiusura dell'esercizio finanziario di riferimento, ha cospicuamente incrementato l'importo complessivo degli accertamenti di competenza 2012, attribuendo illegittimamente efficacia retroattiva ad un provvedimento adottato nel 2013.

La Sezione, non può esimersi, anche per questa tipologia di violazione di ribadire quanto già rilevato con la precedente pronuncia n. 85/PRSP/2014, ovvero che *"...L'artificio posto in essere dall'Ente integra una grave irregolarità contabile, in evidente violazione del precetto normativo di cui all'art. 189 del TUEL il quale al comma 1 stabilisce che: "Costituiscono residui attivi le somme accertate e non riscosse entro il termine dell'esercizio", escludendo, evidentemente, la formazione di residui*



dopo chiusura dell'esercizio finanziario e la sussistenza di qualsiasi manovra di accertamento tardivo; né diversa interpretazione può essere data, in relazione a quanto esposto dalla Dirigente del Settore Risorse Finanziarie del Comune, all'art. 228 comma 3 del TUEL che enuncia: "Prima dell'inserimento nel conto del bilancio dei residui attivi e passivi l'ente locale provvede all'operazione di riaccertamento degli stessi, consistente nella revisione delle ragioni del mantenimento in tutto in parte dei residui." Anche con tale formulazione il legislatore esplicita che l'attività di riaccertamento dei residui, che si effettua necessariamente dopo la chiusura dell'esercizio finanziario, implica la verifica del "mantenimento" degli stessi, presupponendo che si è conclusa la fase di formazione entro il 31 dicembre, attraverso le ordinarie attività di accertamento in competenza, ed escludendo nuovi accertamenti "con effetto retroattivo" dopo tale data (.....) . Evidenzia, il Collegio, che l'Ente sulla base dei riferimenti normativi suindicati e a cui rinvia, non avrebbe potuto modificare, dopo la chiusura dell'esercizio finanziario 2012, l'entità degli accertamenti di competenza, né tantomeno sembra corretta e giustificabile contabilmente l'operazione di "riaggiornamento" posta in essere, la quale sembrerebbe aver fittiziamente incrementato gli importi degli accertamenti del 2012, diminuendo i residui 2011. Da un punto di vista strettamente contabile, si sottolinea, che, ancorché tale manovra di revisione degli accertamenti è avvenuta nel gennaio 2013, di "fatto" sembrerebbe che l'Ente abbia realizzato una sorta di variazione del Bilancio di previsione 2012, trasladando i residui 2011 nella competenza 2012. Tale movimentazione è censurata espressamente dall'art. 175 comma 7 del TUEL, che vieta spostamenti di somme tra residui e competenza. Infine, rileva il Collegio che l'indebito accertamento in competenza 2012 di tali somme, potrebbe determinare dei riflessi elusivi sul rispetto del patto di stabilità. A tal proposito si riserva, in occasione dell'istruttoria sul consuntivo 2012, di effettuare le verifiche necessarie..."

Né, appare al Collegio, adeguata e sufficiente l'unica misura correttiva che l'ente ha dichiarato di aver posto in essere a seguito della più volte richiamata deliberazione n. 85/PRSP/2014, ovvero l'apposizione di un vincolo di € 1.000.000,00 sull'avanzo di amministrazione libero (cfr. in termini anche la deliberazione C.C. n. 58 del 30 settembre 2014).

Sulla base di quanto ampiamente suesposto, ritiene la Sezione che ad alcuna giustificazione plausibile - sia sotto il profilo giuridico che contabile - possa essere ricondotta la scelta operata dal comune di Andria di realizzare una così articolata e complessa, oltre che illegittima operazione finanziaria, se non per il perseguimento di finalità vietate dalla legge.

Né vale a destituire di fondamento tale rilievo, la verificata circostanza che la "trasposizione" nell'esercizio 2012 di residui provenienti da annualità precedenti non avrebbe prodotto alcun effetto sulla formazione del risultato di amministrazione 2012,



in quanto effettuata contestualmente alla cancellazione del medesimo importo dall'esercizio 2011.

Anzi, ad avviso della Sezione proprio la neutralità di tale operazione ai fini della quantificazione dell'avanzo di amministrazione 2012, rafforza il convincimento che l'obiettivo principale – se non esclusivo – che l'ente ha inteso conseguire è stato quello di realizzare un'alterazione del risultato di competenza 2012, anche ai fini del rispetto del patto di stabilità interno, ponendo in essere una condotta che lascia trasparire una finalità elusiva dei vincoli contabili.

Reputa, pertanto, il Collegio che la censurabile operazione contabile "de qua" realizzata dall'ente sembra aver avuto quale unico e incontestabile effetto quello di evitare che i "reali" risultati della gestione dell'esercizio 2012 (saldo di parte corrente, saldo di competenza ed obiettivo del patto di stabilità), all'evidenza, altrimenti *in toto* fortemente negativi, potessero venire in emersione in occasione dell'approvazione del conto consuntivo 2012, palesando, in tutta la sua gravità l'effettiva situazione finanziaria del comune di Andria.

Ritiene il Collegio che tali valutazioni non potrebbero, comunque, perdere di significatività e valenza, neanche nell'ipotesi in cui al termine dell'annoso contenzioso instaurato con l'Italgas, la società concessionaria dovesse risultare definitivamente soccombente.

Invero, i suindicati provvedimenti contabili adottati dal comune hanno prodotto, (in ogni caso e cristallizzandoli) effetti finanziari "anomali" e "distorsivi" sul rendiconto 2012, sicché, anche un'eventuale futuro esito definitivamente favorevole all'ente non potrebbe incidere, comunque, su quanto accertato in questa sede nei termini e modi qui indicati.

### 1.3 Accertamento della violazione del patto di stabilità

Di particolare rilievo appaiono al Collegio, per quanto osservato al paragrafo che precede, gli effetti distorsivi che ne sono derivati a seguito dell'indebita contabilizzazione dell'importo di € 5.680.000,00 nell'ambito delle Entrate Finali Nette computate ai fini del rispetto del patto di stabilità.

Una sovrastima degli accertamenti di entrata (che, per le risorse derivanti dal credito controverso con l'Italgas, evidenzia una differenza sensibilmente superiore a quello rilevante ai fini del patto), può permettere il conseguimento dell'obiettivo pur in presenza di posizioni attive non fondate su reali ed attendibili ragioni di credito da parte dell'Amministrazione.

Com'è noto, gli obiettivi del patto di stabilità interno sono costruiti in termini di c.d. "competenza mista", con rilevanza per le entrate correnti (quali quelle extratributarie), dell'ammontare degli accertamenti (a prescindere dalle riscossioni) e, pertanto, un eventuale artificioso aumento dei primi rileva comunque positivamente.

Dall'esame della relazione redatta, ai sensi dell'art. 1, comma 166 della legge 23



*Handwritten signature*

dicembre 2005, n. 266, dall'Organo di revisione del Comune di Andria, in ordine alle risultanze del rendiconto relativo all'esercizio 2012, il Patto di stabilità risulterebbe rispettato (cfr. tabella 5.3), avendo realizzato una differenza tra il saldo finanziario e il saldo obiettivo finale positiva di € 762.000,00.

Il comune nel calcolare il Saldo Finanziario di € 2.334.000,00 (derivante dalla differenza fra Entrate Finali Nette pari ad € 76.159.000,00 e Spese Finali Nette pari ad € 73.825.000,00) ha computato tra le Entrate Finali Nette anche l'importo di € 5.680.000,00 a titolo di proventi per la gestione del gas.

Tuttavia, come già evidenziato la contabilizzazione dell'importo di € 5.680.000,00 nell'ambito degli accertamenti 2012, è ritenuta dal Collegio impropria e scorretta sotto il profilo contabile; conseguentemente, anche la determinazione del saldo finanziario del patto di stabilità risulterebbe alterata, se non proprio "falsata".

Invero, il comune se avesse correttamente calcolato le Entrate finali nette sottraendo l'importo di € 5.680.000,00, avrebbe conseguito il risultato di € 70.479.000,00 (€ 76.159.000,00 - (meno) 5.680.000,00) e avrebbe, presumibilmente, registrato un saldo finanziario negativo per € -3.346.000,00 e non un saldo positivo di € 2.334.000,00, in buona sostanza la differenza tra il saldo finanziario e il saldo obiettivo (quest'ultimo pari ad € 1.572.000,00), sarebbe risultato negativo per l'importo di € -4.918.000,00 e non positivo per € 761.000,00.

#### 1.4.-Violazione del patto di stabilità interno conseguita in forma elusiva - Quadro normativo - Valutazioni conclusive

Il legislatore, con l'art. 20 commi 10, 11 e 12 del d.l. n. 98/2011, convertito dalla legge n. 111/2011 ha emanato precise disposizioni in materia di elusione delle regole del patto di stabilità.

In particolare, il comma 12 ha introdotto il comma 111-ter all'art. 1 della legge n. 220/2010 prevede che: *"Qualora le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti accertino che il rispetto del patto di stabilità interno è stato artificialmente conseguito mediante una non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio o altre forme elusive, le stesse irrogano, agli amministratori che hanno posto in essere atti elusivi delle regole del patto di stabilità interno, la condanna ad una sanzione pecuniaria fino ad un massimo di dieci volte l'indennità di carica percepita al momento di commissione dell'elusione e, al responsabile del servizio economico-finanziario, una sanzione pecuniaria fino a tre mensilità del trattamento retributivo, al netto degli oneri fiscali e previdenziali"*, tale disposizione è stata poi pedissequamente riprodotta nell'art. 31, comma 31 della legge n. 183/2011 (Legge di stabilità 2012).

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti hanno avuto già modo di chiarire che l'attribuzione alle sezioni giurisdizionali della competenza ad accertare comportamenti



"antielusivi" del rispetto degli obiettivi, nell'ambito di una fattispecie tipizzata di responsabilità di tipo "sanzionatorio", anche se finalizzata a tutelare il medesimo bene giuridico, (il rispetto del patto di stabilità interno), non interferisce col potere intestato alle sezioni regionali di controllo dall'art. 148 bis del d.lgs n. 267/2000 di accertare sia l'"an" del rispetto degli obiettivi che il "quomodo", ovvero le modalità con cui sono stati realizzati e, conseguentemente, viene riconosciuto alle sezioni regionali di controllo la possibilità di "...indagare in ordine a violazioni che si realizzano in forma elusiva...", nella prospettiva di riconoscere al controllo stesso un valore sostanziale e non meramente formale (cfr. Corte dei conti, SS.RR. in composizione speciale – Sentenza n. 33/2014).

La fattispecie elusiva, così come chiarito dalle circolari della RGS n. 5/2012 e n. 5/2013 relative all'applicazione degli artt. 30, 31 e 32 della citata legge n. 183/2011, si sostanzia in comportamenti che, pur se apparentemente legittimi, risultino intenzionalmente e strumentalmente finalizzati ad aggirare i vincoli di finanza pubblica. Ne consegue che è fondamentale e dirimente valutare la finalità economico-finanziaria dei provvedimenti adottati dall'ente e la rappresentazione che gli stessi hanno assunto nel bilancio.

E' chiaramente evincibile dal tenore della suindicata norma che il legislatore ha individuato sia una modalità tipica di artificioso conseguimento, da parte dell'amministrazione, degli obiettivi finanziari posti dal Patto (la "non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio"), che una clausola di chiusura che si sostanzierebbe genericamente in "altre forme elusive".

Queste ultime, pur essendo state individuate con una formulazione ampia e non tipizzabile, in considerazione dell'obiettivo di carattere finanziario da perseguire (costruito sui risultati del rendiconto consuntivo), devono essere valutate in relazione agli effetti "finali" che hanno prodotto sotto il profilo della rappresentazione in bilancio. Consolidata giurisprudenza di questa Corte ha ritenuto come il concetto di elusione sia riferito ad una clausola generale volta ad individuare un insieme di condotte, di per sé lecite, ma che, collegate tra di loro, risultano finalizzate ad aggirare la legge per realizzare un determinato risultato illecito, vietato dalla norma (cfr. da ultimo Corte dei Conti, Sez. controllo Veneto, delibera n. 167/2013, e Corte dei Conti, Sez. controllo Lombardia, delibera n. 544/2013).

Tale definizione mutuata in ambito contabile-finanziario, ha consentito d'individuare una forma elusiva del patto di stabilità interno ogniqualvolta l'ente, in modo preordinato, realizzi un'operazione che, pur legittima in sé, sia idonea ad occultare il peso finanziario, che tuttavia finirà, sia pure indirettamente, per gravare sulle poste contabili del bilancio dell'ente stesso.

Tale operazione, realizzata attraverso una condotta contraria alla buona fede, consente, infatti, all'ente di perseguire il risultato finanziario ritenuto maggiormente



conveniente ai fini del rispetto del patto di stabilità interno.

A titolo meramente esemplificativo rammenta il Collegio che la giurisprudenza contabile ha ricondotto alle forme elusive le ipotesi di evidente sottostima dei costi dei contratti di servizio tra l'ente e le sue articolazioni societarie o strumentali (con copertura rimandata agli esercizi futuri), l'imputazione delle spese di competenza di un esercizio finanziario ai bilanci dell'esercizio successivo (emersione ex post di debiti fuori bilancio), l'imputazione di poste in sezioni di bilancio non rilevanti ai fini del patto e, per quello che, specificamente interessa in questa sede, le fattispecie attinenti ai casi di sovrastima delle entrate correnti o di accertamenti effettuati in assenza dei presupposti indicati dall'articolo 179 del TUEL. (cfr. anche Circolare MEF-RGS n. 5/2013).

Orbene, ritiene il Collegio che l'articolata e complessa operazione contabile realizzata dal comune di Andria in ordine all'accertamento e/o al riaccertamento nella competenza 2012 dell'importo di € 5.680.000,00 - che ha consentito il rispetto del patto di stabilità nell'esercizio di riferimento - si sia sostanziata in un'oggettiva violazione del patto di stabilità interno in forma elusiva, intesa nel senso suindicato.

Nello specifico, l'ente ha realizzato una contabilizzazione delle risorse in questione che, pur non integrando di per sé una vera e propria violazione di legge (trattandosi di un provvedimento di accertamento di un'entrata), per la tipologia di credito, le modalità, l'entità e la tempistica dell'accertamento, i contenuti e le motivazioni addotte a fondamento del relativo provvedimento, risulta essere violativa del patto di stabilità in forma elusiva, ma nel contempo, proprio per come è stata "congegnata" ha consentito al comune di dimostrare l'avvenuto rispetto del patto per il 2012.

#### 1.5.- L'applicazione delle sanzioni

Deve a questo punto la Sezione affrontare la problematica concernente la conseguenze dell'accertata (confronta *supra* paragrafi 1.3) violazione con modalità elusive del patto di stabilità interno.

Si rammenta che la competenza della Sezione giurisdizionale all'applicazione delle sanzioni conseguenti alle condotte elusive (art. 31, comma 31, legge di stabilità n. 183/2011), non preclude alla Sezione regionale di controllo di verificare l'effettivo rispetto degli obiettivi del Patto in sede di analisi sui rendiconti degli enti locali, in funzione in primo luogo di garantire la sana gestione finanziaria (cfr. cit. Corte dei conti, SS.RR. in composizione speciale - Sentenza n. 33/2014).

Le sanzioni o "limitazioni amministrative" a carico degli enti che non hanno rispettato il Patto di stabilità interno trovano fondamento e giustificazione nella circostanza che la mancata osservanza dei vincoli costituisce grave irregolarità nella gestione finanziaria ed amministrativa degli enti interessati, alla quale è necessario porre rimedio adottando le necessarie misure correttive (in questo senso si è espressa la Corte dei conti in sede di nomofilachia, con la deliberazione SSRR 11 marzo 2011 n. 16; in senso



*[Handwritten signature]*

conforme la Sezione Lombardia con deliberazioni n. 813/2009, e n. 288/2010/PAR). In altri termini, il legislatore introducendo "sanzioni" o "limitazioni amministrative" ha inteso delineare alcuni meccanismi omogenei ed applicabili in modo indifferenziato a tutti gli enti che sono incorsi nella grave irregolarità finanziaria del mancato rispetto del Patto di stabilità interno.

Dette "sanzioni" o "limitazioni amministrative" non sono graduate in relazione alla gravità o alla causa della violazione della disciplina del Patto, ma operano sull'ordinaria attività amministrativa, limitando la potestà degli organi di governo e direzione dell'ente inibendo lo svolgimento di specifiche attività (ad es. divieto di indebitamento e divieto di assunzione di personale) o riducendo il margine di discrezionalità (ad es. limitazione della spesa corrente entro specifici parametri).

Nel caso di elusione, a differenza della violazione, si applicheranno, oltre alle limitazioni amministrative conseguenti al mancato rispetto degli obiettivi del Patto, anche le sanzioni personali.

Per il che, il Collegio dispone la trasmissione della presente deliberazione alla Procura Regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Puglia per le valutazioni di sua competenza ai fini di cui all'art. 31 comma 31 del D.Lgs n.183/2011. L'art. 31, comma 28, della legge di stabilità n. 183/2011 dispone che agli enti locali per i quali la violazione del patto di stabilità interno sia accertata successivamente all'anno seguente a quello cui la violazione si riferisce (come avviene, in virtù della presente deliberazione per il comune di Andria in relazione al patto per il 2012), le sanzioni (elencate al comma 26) si applicano nell'anno successivo a quello in cui è stato accertato il mancato rispetto.

La sola rideterminazione delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza (di cui al comma 2, lettera e), dell'articolo 7 del d.lgs n. 149/2011), è applicata ai soggetti di cui all'articolo 82 TUEL (sindaco, altri amministratori e consiglieri), in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione del patto.

Ai sensi del successivo comma 29, i predetti enti locali sono tenuti a comunicare l'inadempienza, entro trenta giorni dall'accertamento, al MEF-Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (anche ai fini della concreta applicazione della sanzione prevista dall'art. 31, comma 26, lett. a) della medesima legge di stabilità per il 2012).

Accertata l'avvenuta violazione del patto di stabilità interno per l'anno 2012, il Comune deve pertanto rettificare il prospetto di cui al decreto MEF 25 febbraio 2013, quantificando l'importo definitivo dello scostamento.

Inoltre, il Comune deve:

- trasmettere una nuova certificazione al Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, di rettifica della precedente, avente ad oggetto l'esatta quantificazione dello scostamento all'esito del prefato accertamento da parte di questa Corte;



- auto-applicare nell'esercizio 2015 le sanzioni/limitazioni amministrative derivanti dalla violazione del patto di stabilità interno, in forza del citato art. 31, commi 26 e 28, della legge n. 183/2011.

Restano salve le verifiche che questa Corte effettuerà sui bilanci di previsione e rendiconti successivi, ai sensi dell'art. 148 bis del TUEL e dell'art. 1 comma 166 della l. n. 266/2005, all'esito della compilazione, da parte dell'organo di revisione, dell'apposita relazione-questionario.

## **2. Irregolarità negli accertamenti sulla risorsa 810: "Proventi per la gestione in concessione della distribuzione del gas" – Rendiconto 2013**

Nel corso dell'istruttoria è emerso che, così come già rilevato negli esercizi 2011 e 2012, gli accertamenti finanziari imputati alla competenza 2013 e riferiti alle entrate derivanti dal presunto credito con l'Italgas, pari ad € 1.956.848,00 (di cui € 300.000,00 relativi al canone di concessione 2013 ed € 1.656.848,00 afferenti i costi di località per il 2013) sono stati assunti rispettivamente con determinazioni dirigenziali n. 363 e n. 364 del 29/01/2014; tuttavia, dal conto del bilancio 2013 risultano accertamenti in conto competenza sulla medesima risorsa (Ris. 810 – *Proventi per la gestione in concessione della distribuzione del gas*) pari ad € 2.184.848,00.

L'ente ha chiarito tale discrasia precisando che, con determinazione n. 4562 del 30/12/2013 era stata accertata e contestualmente impegnata la somma di € 228.000,00, riferita alla gara d'ambito territoriale per l'erogazione del gas naturale, di cui il comune di Andria è ente capofila.

Nulla, invece, è stato detto in merito alla motivazione che ha indotto il comune, ancora una volta, a perpetrare l'irregolarità, già in molteplici occasioni segnalata (cfr. precedente paragrafo 1.), relativa all'assunzione di atti di accertamento nell'annualità successiva rispetto a quella in cui producono effetti finanziari, sia in termini di saldo di competenza che di rispetto del patto di stabilità.

In altri termini, per quanto ad oggi verificato, il comune ha incrementato il risultato di competenza 2013 dopo la chiusura dell'esercizio finanziario di riferimento.

Il Collegio nel prendere atto che l'Organo di revisione ha dichiarato di aver sollecitato i *"...singoli Dirigenti ad adottare i relativi atti nel termine di chiusura dell'esercizio (31/12)..."*, non può che ribadire, in punto di diritto, quanto già ampiamente rilevato in merito al rendiconto 2011 e 2012, rappresentando che la scorretta contabilizzazione *"con effetto retroattivo"* potrebbe aver influenzato gli equilibri di bilancio, il saldo finanziario di riferimento per il patto di stabilità e il *quantum* dell'avanzo di amministrazione 2013 e, conseguentemente, reso inattendibili i risultati della gestione.

## **3. Difficoltà nella riscossione degli importi accertati fra le entrate aventi**



**carattere non ripetitivo**

In sede istruttoria è stato verificato che l'ente ha accertato nel 2012, tra gli altri, l'importo di € 9.432.914,45, indicato quale risorsa eccezionale corrente o/e di capitale destinata a spesa corrente, di cui € 4.241.970,19 imputabile a "residui perenti per trasferimenti statali" interamente riscossi in competenza 2012 ed € 3.944.604,01 imputabile a "ruoli 2008, 2009 e 2010 per sanzioni violazione codice della strada".

Evidenzia, inoltre, il Collegio che nel bilancio di previsione 2012 era stato previsto l'importo di € 5.190.944,00 a titolo di "ruoli 2008, 2009 e 2010 per sanzioni violazione Codice della strada", che dimostrerebbe, all'evidenza, una ben scarsa attendibilità delle risultanze del bilancio medesimo.

Ulteriori approfondimenti hanno consentito di appurare che la somma accertata di € 3.944.604,01, è stata in parte riscossa e in parte cancellata.

In particolare l'importo di

- € 1.057.424,33 è stato incassato fino al 31/12/2013 (circa il 50% nel 2012 e il restante nel 2013);
- le riscossioni nel 2014 sono state nulle;
- la somma di € 2.124.014,39 è stata oggetto di cancellazione.

Il comune ha chiarito che l'importo di € 2.124.014,39 era stato impegnato quale quota del fondo svalutazione ruoli, piuttosto che fatto confluire nell'avanzo di amministrazione.

Secondo quanto prospettato in sede di controdeduzioni e ribadito nella discussione orale, il comune avrebbe effettuato tale operazione *"...al fine di metter in sicurezza il patto, poiché in siffatto modo si è forzosamente ridotta la capacità di spesa dell'amministrazione. Orbene, laddove ci fosse stato l'intento di eludere il patto come ventilato nelle osservazioni da parte di codesta onorevole Corte, l'ente non avrebbe forzosamente impegnato somme che confluiscono in avanzo..."*.

Si evidenzia, tuttavia, che non sono state chiarite le motivazioni che hanno indotto l'ente a cancellare il cospicuo importo di € 2.124.014,34 (accertato e impegnato nel 2012), solo dopo un esercizio finanziario, né indicato il provvedimento con il quale è stata effettuata tale cancellazione.

Evidenzia il Collegio che, ancorché l'accertamento di € 2.124.014,34, sulla base di quanto dichiarato dal Comune, non avrebbe prodotto effetti violativi del patto, né distorsivi sulla quantificazione dell'avanzo di amministrazione, evidenzierebbe, comunque, una certa qual superficialità nell'operazione di accertamento delle entrate; infatti, a fronte di un importo di € 3.944.604,01 accertato a titolo di "Ruoli 2008, 2009 e 2010", l'ente ha riscosso alla data odierna solo € 1.057.424,33 e cancellato € 2.124.014,34.

Orbene, quanto suesposto evidenzia, così come si avrà modo di dire in prosieguo, l'oggettiva incapacità del comune di Andria di prevedere ed accertare in bilancio risorse



che risultino poi - a consuntivo - adeguate e corrette rispetto al "trend" degli incassi (cfr. paragrafi nn. 4 e 5)

#### 4. Difficoltà nel recupero dell'evasione tributaria con particolare riferimento alle riscossioni ICI, e TARSU, e alla riscossione ordinaria TARSU.

In sede d'istruttoria si rilevava, con riferimento al triennio 2010-2012, una significativa difficoltà nella riscossione degli importi accertati a titolo di recupero per evasione tributaria con particolare riferimento all'I.C.I e la TARSU.

Ulteriori approfondimenti finalizzati a verificare il "trend" delle riscossioni con riferimento agli accertamenti sia pregressi (2010- 2012), che riferiti al 2013 hanno evidenziato notevoli problematiche, così come si evince dalla seguente tabella:

**Tabella 1**

Anno	2010		2011		2012		2013	
	ICI	TARSU	ICI	TARSU	ICI	TARSU	ICI	TARSU
Importi accertati	€ 3.519.886,75	€ 7.017.533,90	€ 2.800.000,00	€ 200.049,39	€ 2.200.000,00	€ 1.500.000,00	€ 3.657.643,68	€ 1.500.000,00
Importi riscossi nel 2011	€ 343.287,06		€ 130,39					
Importi riscossi nel 2012	€ 949.497,09		€ 1.074.500,04		ZERO	ZERO		
Importi riscossi nel 2013	NP	NP	NP	NP	€ 478.901,89	€ 725.393,34	ZERO	ZERO
Residuo attivo al 31/12/2013	€ 2.509.210,16	€ 4.788.787,06	€ 180.1987,20	ZERO	€ 1.721.098,11	€ 774.606,66	€ 3.657.643,68	€ 1.500.000,00
Importi riscossi nel 2014 (alla data)	NP	NP	NP	NP	€ 84.220,50	€ 39.745,71	€ 456.000,75	€ 401.432,99
Residuo attivo 2014 (alla data)	NP	NP	NP	NP	€ 1.636.877,61	€ 634.860,95	€ 3.201.542,93	€ 1.098.567,01
Percentuale dei residui					74,40%	42,32%	87,53%	73,24%

Osserva il Collegio che, con riferimento alle somme accertate nell'anno 2010 e 2011, non è stato possibile reperire dati che potessero consentire di distinguere le riscossioni per tipologia di tributo (ICI e TARSU) realizzate in conto residui, né sono stati forniti i dati riguardanti eventuali riscossioni realizzate nel 2014.

Per quel che concerne gli accertamenti 2010, l'ente ha specificato che "...nel 2013 si è proceduto ad affidare ad Equitalia l'emissione di ruoli coattivi come da Delibera del C.C. n.30 del 29/07/2013...".

Con riferimento, invece, all'esercizio 2012, il comune ha chiarito che l'attività di monitoraggio del fenomeno dell'evasione fiscale, ha prodotto un accertamento (a titolo di recupero evasione tributaria ICI) che ha comportato l'emissione dei relativi avvisi per l'importo totale di € 2.200.000,00 per "...omesso, parziale e/o tardivo versamento.." e (a titolo di T.A.R.S.U) pari ad € 1.500.000,00 "emessi anche per la fattispecie di infedele denuncia".

Tali avvisi di accertamento, secondo quanto dichiarato, "...sono stati emessi e resi



*esecutivi a fine esercizio 2012, pertanto, nell'anno di competenza non potevano produrre effetti in termini di incasso...".*

Il Collegio, pur prendendo atto che l'ente si è attivato per realizzare le riscossioni accertate mediante l'emissione dei ruoli (esercizio 2010) non può esimersi dall'evidenziare che risulta consolidato un significativo ritardo nell'attività di realizzazione delle riscossioni e che, pur considerando che l'attività di accertamento sul recupero evasione tributaria è stata condotta a fine esercizio 2012, dopo quasi due esercizi finanziari (2013 e 2014), gli importi residui da riscuotere (eccezion fatta per la TARSU accertata nel 2012 riscossa per circa il 60%) registrano percentuali molto preoccupanti: il 74% (Recupero evasione - ICI 2012), l'87% (Recupero evasione - ICI 2013) e il 73 % (Recupero evasione T.A.R.S.U 2013).

Rileva, inoltre, il Collegio che appare tutt'altro che trascurabile la circostanza che l'accertamento di € 3.700.000,00 a titolo di recupero evasione tributaria (ICI + TARSU), contabilizzato nella competenza 2012, ha, di fatto, consentito al comune di Andria di garantire una differenza di parte corrente positiva (pari ad € 2.213.013,08).

Osserva il Collegio che, in mancanza di tale accertamento, la suindicata differenza, sarebbe risultata negativa, con la conseguenza che l'ente avrebbe dovuto applicare una maggiore quota di avanzo di amministrazione per il raggiungimento dell'equilibrio di parte corrente. Non insignificanti, inoltre, sono i possibili effetti positivi che deriverebbero da tali accertamenti sulla determinazione del saldo obiettivo per il patto di stabilità.

Medesime criticità sono state evidenziate in merito agli accertamenti relativi alla TARSU relativi al triennio 2010-2012, che risultano essere pari ad € 4.415.255,10.

A tal riguardo il comune ha rappresentato che con determinazione n. 2025/2014 ha attivato le necessarie azioni finalizzate al sollecito delle riscossioni, ancora inevase.

L'ente, in corso d'istruttoria, ha comunicato i dati aggiornati degli incassi realizzati riepilogati nella seguente tabella:

**Tabella 2**

T.A.R.S.U.	2010	2011	2012	TOTALE
Residui al 31/12/2012	€ 572.299,07	€ 1.874.420,12	€ 1.968.535,91	€ 4.415.255,10
Importi riscossi al 31/07/2014	€ 0,00	€ 0,00	€ 47.652,62	€ 47.652,62

Il Collegio, pur prendendo atto di quanto evidenziato dall'ente, anche in merito al ritardo nell'aggiornamento della contabilizzazione delle entrate e del successivo riversamento, da parte dell'Agenzia delle Entrate, presso la Tesoreria, non si può esimere dal rappresentare che la bassissima percentuale di riscossione delle entrate tributarie, potrebbe, in verità, aver assunto un connotato patologico, tale da



*POA*

pregiudicare seriamente l'effettiva esigibilità e riscuotibilità delle somme iscritte a residuo.

Il Collegio, nel rinviare a quanto già ampiamente suesposto (cfr. paragrafo 1.), in merito alla corretta procedura di accertamento e al principio di prudenza, che deve sempre ispirare l'ente nell'attuazione, in concreto, della delicata fase contabile dell'entrata [*...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*)...], rammenta che, a norma dell'art 153 del TUEL, il Responsabile del servizio economico e finanziario è tenuto a verificare che l'accertamento e la riscossione delle entrate avvenga non solo alle scadenze stabilite, ma in misura tale da assicurare un gettito di fine esercizio non inferiore alla previsione.

Inoltre, pur nella pendenza delle partite di inesigibilità e fino al formale scarico 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, Sezione controllo Puglia n...162/2014).

Solo un'accurata e ponderata attività di previsione "a monte" e di accertamento nel corso dell'esercizio (e non alla fine dello stesso), può preservare l'ente dall'irregolare "accumulo" di residui attivi, che, proprio in relazione alla rilevante consistenza e difficile, se non impossibile, riscuotibilità, possono incidere in maniera determinante sull'effettiva disponibilità di cassa dell'ente.

Reputa il Collegio, che le suesposte valutazioni, appaiono particolarmente pregnanti di significato, in un comune, quale quello di Andria, che presenta nell'esercizio 2013 e nell'esercizio 2014 una gravissima crisi di liquidità, così come si avrà modo di approfondire in prosieguo (cfr paragrafi nn. 12 e 13).

**5. Ritardo nella riscossione degli accertamenti effettuati a titolo di contributo per permesso di costruire e criticità nella gestione dei residui attivi rinvenienti da sanzioni amministrative per violazione del codice della strada – inattendibilità dell'avanzo di amministrazione**



I dati acquisiti nel corso dell'istruttoria relativi alle entrate da permesso di costruire, con particolare riferimento agli accertamenti del triennio 2010-2012 e alle riscossioni (in conto competenza e residui), hanno rilevato una certa qual difficoltà di realizzazione in termini di cassa, soprattutto con riferimento agli esercizi vetusti.

Il comune ha comunicato i dati aggiornati così come sintetizzati nella seguente tabella:

**Tabella 3**

Anno	2010	2011	2012	2013
Importi accertati	€ 1.246.517,61	€ 1.770.955,27	€ 1.059.513,93	€ 1.420.631,75
Importi riscossi in c/competenza	€ 944.784,11	€ 1.264.422,32	€ 714.878,57	€ 1.080.381,88
Importi riscossi c/residui	€ 232.853,84	€ 141.738,91	€ -	€ -
Importi riscossi nell'anno 2013	€ 2.540,00	€ 76.991,80	€ 124.866,41	€ -
Importi riscossi nell'anno 2014	€ -	€ 25.138,42	€ 72.853,18	€ 114.711,33
<b>Importi non riscossi</b>	<b>€ 66.339,66</b>	<b>€ 262.663,82</b>	<b>€ 146.915,77</b>	<b>€ 225.538,54</b>

Osserva il Collegio che le risultanze suesposte, rivelano una tardiva e parziale riscossione del contributo per permesso di costruire che si realizza in anni successivi rispetto a quello di accertamento e, comunque, non risulta completata nell'arco temporale considerato.

L'ente, ha controdedotto che *"...da alcuni anni l'accertamento di dette entrate avviene secondo un criterio di cassa che tiene conto solo delle possibili rateizzazioni richieste dai soggetti interessati...(...)* e che *il momento congiunturale e tale pr cui, come già per altre entrate, v'è rallentamento anche rilevante sulla capacità di pagamento dei contribuenti ..."*.

Il Collegio, tuttavia, nel prendere atto delle considerazioni suesposte, non può non rilevare che una parte degli accertamenti non è stata ancora incassata a distanza di più di 3 anni rispetto alla contabilizzazione in bilancio.

Per quel che concerne il totale dei residui attivi iscritti nel rendiconto 2012 a titolo di sanzioni amministrative per violazione del Codice della strada, in sede d'istruttoria, sono stati verificati alcuni errori nella compilazione della relazione -questionario; tuttavia, il dato risultato corretto è di complessivi (€ 404.427,59) e non € 365.682,39.

In particolare, residuavano al 31 dicembre 2012:

- € 35.444,72 provenienti da accertamenti del 2008;
- € 303.614,72 provenienti da accertamenti del 2009;
- € 55.519,71 provenienti da accertamenti del 2011;
- € 9.848,44 provenienti da accertamenti del 2012.

L'ente ha comunicato che l'importo di € 303.614,72 è stato interamente stralciato in



*MA*

occasione del riaccertamento per il 2013, senza fornire alcuna motivazione in merito; solo nelle memorie depositate in prossimità dell'adunanza pubblica ha dichiarato che: *"...la cancellazione del residuo nasce evidentemente dalla inconsistenza dello stesso (trattasi di residuo 2009)..."*

Rileva il Collegio che l'operazione di cancellazione dell'intero importo di € 303.614,72 (pari, tra l'altro, al 75% del totale dei residui riportati nel rendiconto 2012 per la medesima tipologia di entrata), avvenuta nel 2013 e motivata dall'*"evidente inconsistenza dello stesso"*, denoterebbe che il mantenimento di tale residuo nell'esercizio 2012, è avvenuto senza che fosse stata effettuata una ponderata valutazione delle ragioni della sussistenza ed esigibilità del credito.

La Sezione nel rinviare, in punto di diritto, a quanto già affermato in relazione alla corretta modalità di accertamento/riaccertamento dei residui (cfr. precedenti paragrafi nn. 1. e 3.), evidenzia che l'*"inutile"* mantenimento nell'esercizio 2012 di un residuo attivo così cospicuo - e che, a distanza di un solo anno, si è rivelato del tutto inconsistente - ha generato un indebito accrescimento del risultato di amministrazione 2012 (oltre che nel 2010 e 2011).

Quanto suesposto, appare al Collegio particolarmente indicativo, soprattutto se si considera che il comune di Andria, già nel 2012, ha chiuso l'esercizio finanziario con un *"saldo gestione residui"* fortemente negativo pari ad € -6.493.171,01 e un *"saldo gestione di competenza"* di appena € 304.976,67, così come si avrà modo di dire nel successivo punto 6..

Ferme restando le considerazioni suesposte in merito alle gravi irregolarità che hanno connotato la quantificazione del saldo di competenza 2012 (cfr. punto 1), reputa il Collegio, che anche nell'esercizio 2012, così come nel 2011 (cfr. deliberazione n.85/PRSP/2014), il comune di Andria ha realizzato delle operazioni contabili che sembrerebbero volte a mantenere nell'avanzo di amministrazione residui attivi inesistenti ed inesigibili, così come, poi, acclarato dalla successiva cancellazione.

#### **6. Inattendibilità dei risultati della gestione di competenza e della gestione residui**

Nel rendiconto 2012 il riaccertamento di minori residui attivi per € 7.754.079,74 e di residui passivi per € 1.260.980,00 ha, di riflesso, comportato una gestione residui negativa per € -6.493.171,01.

Nel corso dell'istruttoria l'ente ha dichiarato che i minori residui attivi riaccertati costituirebbero *"...la risultanza di una miriade di poste spesso di modesto importo..."*, riportate dalla determina dirigenziale di riaccertamento dei residui n. 1103 del 27 marzo 2013.

Ebbene, ulteriori approfondimenti hanno dimostrato che i residui attivi riaccertati sono prevalentemente imputabili alla cancellazione dei residui pari ad € 5.680.000,00 -



risorsa 810 del Titolo III - sulla quale il Collegio si è già ampiamente espresso nel precedente punto 1. - nonché per € 1.193.978,87 alla cancellazione del residuo attivo quale "Compartecipazione IRPEF" accertata nel 2008", mentre la somma di € 501.000,26 è riferibile a "Mutui da assumere per finanziamento spese opere pubbliche", di cui alcuni accertati nel 2000.

La tabella che segue evidenzia che, per l'esercizio 2012, l'ente solo grazie all'applicazione dell'avanzo di amministrazione proveniente da precedenti esercizi ha registrato un dato positivo, a fronte di un saldo della gestione residui fortemente negativo e un saldo di competenza di parte corrente di modesto importo oltretutto, scarsamente attendibile (cfr. *supra* paragrafo 1).

**Tabella 4** (fonte *siquel*)

SALDO GESTIONE COMPETENZA	304.976,67
SALDO GESTIONE RESIDUI	-6.493.171,01
Avanzo esercizi precedenti applicato	6.540.055,49
Avanzo esercizi precedenti non applicato	1.444.305,45
AVANZO D'AMMINISTRAZIONE AL 31/12/2012	1.797.166,00

Le osservazioni espresse in merito al riaccertamento dei residui sono, fra l'altro, condivise dall'Organo di revisione il quale, in sede di parere al consuntivo 2012 ha dichiarato che "... l'entità dei residui di parte corrente è tale da suggerire una particolare attenzione nel monitoraggio costante degli stessi, soprattutto alla luce delle limitate disponibilità di cassa...", infatti ha ritenuto "...non idonee..." e sufficienti le motivazioni di mantenimento o di cancellazione dei residui addotte dai Dirigenti di settore, raccomandando con note scritte un maggiore "approfondimento" delle vicende.

Per le motivazioni già approfondite nel precedente paragrafo 1., ritiene il Collegio che la formazione dei saldi della gestione di competenza (2012) e, conseguentemente, della gestione dei residui del comune di Andria, non possono ritenersi correttamente calcolati, essendo il frutto di un'operazione contabile illegittima e fortemente distorsiva delle risultanze finali di bilancio, considerate nel loro complesso.

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

In occasione dell'istruttoria sono stati chiesti chiarimenti in merito ai residui attivi e passivi vetusti di parte capitale, con particolare riferimento alla discrasia fra gli importi vetusti imputati alle entrate del Titolo IV e V e quelli rinvenienti dal Titolo II delle spese ammontanti ad € 3.052.797,82; tale discrasia, se calcolata con riferimento al totale dei residui (non solo quelli vetusti), ammonterebbe ad € 9.461.854,99.

In particolare, si è ritenuto necessario verificare se il comune avesse apposto (e in che misura) vincoli sulla cassa, anche in considerazione della circostanza che, in occasione



del controllo effettuato sul rendiconto 2011, l'ente ha dichiarato che era in corso un'attività di verifica puntuale sulla cassa volta ad accertare l'esistenza di somme vincolate (cfr. sul punto la deliberazione n. 85/PRSP/2014).

A tal proposito il comune ha precisato che: *"...in relazione alla discrasia di € 3.052.797,82 tra l'importo della somma dei residui attivi vetusti iscritti al Titolo IV e V e quello dei residui passivi vetusti del Titolo II, si rileva che al di là di quanto già effettuato in occasione del rendiconto 2013 (...) alla luce della ormai prossima rideterminazione straordinaria dei residui, questi saranno oggetto di puntuale verifica. Altresì, l'Ente sta provvedendo alla rideterminazione dei saldi di cassa relativi alle entrate vincolate alla luce anche dell'obbligo di comunicazione previsto dal nuovo sistema di contabilità ex D. Lgs.118/2011 così come modificato dal D. Lgs. 126/2014. La gestione della cassa, individuando correttamente le somme vincolate e non, è stata correttamente attivata a far data dal 2014 per le movimentazioni intervenute nel corrente esercizio..."*.

La Sezione, nel ribadire quanto già espresso nella propria precedente deliberazione n.85/PRSP/2014, ritiene insufficienti le motivazioni addotte dal comune ai fini del superamento del rilievo.

Infatti, a fronte di un importo di residui passivi del Titolo II sensibilmente superiore al corrispondente dato dei residui attivi del Titolo IV e V, sia con riferimento al loro importo totale, che ai soli residui vetusti (ante 2008), il comune non solo non è stato in grado di motivare adeguatamente le vicende gestionali e contabili che hanno portato a tale cospicua differenza, ma all'attualità - come si avrà modo di dire nel successivo paragrafo 13. - dispone di una cassa fortemente in sofferenza, come dimostrato dal ricorso ininterrotto dal 2013 all'anticipazione di tesoreria (tra l'altro incrementata nella misura massima dei 5/12), e dalla circostanza che l'ente ha utilizzato (e non ancora ricostituito) fondi a destinazione vincolata per impieghi correnti.

Sotto il profilo contabile, osserva il Collegio che la rilevata differenza denota la presenza in bilancio di un'importante massa debitoria evidentemente non appropriatamente finanziata, o comunque inizialmente finanziata con risorse, per loro stessa natura vincolata, che tuttavia potrebbero essere state nel tempo cancellate in sede di riaccertamento dei residui, ovvero, incassate e utilizzate per la copertura di spese correnti, così come avvenuto nel caso di specie.

Osserva il Collegio che, pur prendendo atto di quanto affermato dal comune in merito all'attivazione della puntuale registrazione dei vincoli in termini di cassa, a decorrere dal 2014, la mancanza di una contabilizzazione che consenta di distinguere la parte del fondo di cassa costituita da fondi liberi, da quella che risulta alimentata da fondi vincolati, rischia di non garantire la completa verificabilità del corretto impiego delle risorse per specifiche finalità di legge.



Quanto considerato appare ancor più preoccupante, da un punto di vista meramente contabile, nei casi in cui l'utilizzo di fondi vincolati per spese correnti si sovrappone all'anticipazione di tesoreria.

#### **8. Cospicuo importo dei residui passivi del Titolo I e conseguente superamento del parametro di deficitarietà n. 4)**

I residui passivi totali (competenza più residui) al 31/12/2012 ammontano ad € 52.254.550,73 che rapportati al totale impegni in conto competenza pari ad € 66.552.490,88, determinano il calcolo del parametro di deficitarietà n. 4), ai sensi del decreto ministeriale del 24 settembre 2009 - pubblicato sulla G.U. n. 238 del 13 ottobre 2009.

Dal calcolo effettuato dallo stesso ente, tale parametro risulta pari al 78,52% corrispondente a circa il doppio del valore di soglia del 40%.

Questa Sezione ha già avuto modo di affermare che il rallentamento dei flussi di pagamento, oltre determinati "valori soglia", costituisce indice della difficoltà connessa al processo di formazione e smaltimento degli stessi (sintomatica del considerevole grado di inefficienza nell'amministrazione finanziaria delle risorse) e, soprattutto della possibile difficoltà nel reperire la necessaria liquidità, circostanza, questa, che dimostra la limitata capacità di far fronte in modo tempestivo ai crediti liquidi ed esigibili di terzi. 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, sulla base di quanto dichiarato dall'ente, che il comune di Andria è investito delle funzioni di "monoambito" per la spesa dei c.d. Piani di Zona per la gestione dei servizi sociali, non può esimersi dal constatare che, nel caso specifico, dovrebbe essere, comunque, assicurata un'attenta gestione dei flussi di cassa ed il tempestivo pagamento delle forniture dei beni e dei servizi finalizzati allo svolgimento delle proprie funzioni istituzionali.

Conclusivamente, rileva il Collegio che la situazione di cronicità nel ritardo nei pagamenti dei residui passivi provenienti dal titolo I della spesa, è confermata dal fatto che il medesimo parametro di deficitarietà è stato superato sia nell'esercizio 2011 che 2013.

#### **9. Errata allocazione di spese nei servizi in conto terzi.**

Con riferimento ai servizi in conto terzi, in sede istruttoria sono stati chiesti chiarimenti in merito alla composizione delle seguenti voci di spesa, indicate fra i pagamenti per "altre per servizi in conto terzi":

- 1) giudizio civile per € 84.092,00;



- 2) lavori pubblici per € 150.000,00;
- 3) diritti di segreteria economo comunale € 830.000,00;
- 4) restituzione somme per € 21.832,16;
- 5) spese contrattuali per € 290.804,52.

Con riferimento al primo punto, il comune ha chiarito che la vicenda è legata ad un contenzioso fra il comune di Andria e la Impregilo S.p.a. per l'esecuzione di alcuni lavori pubblici.

L'ente, nel 2012, ha accertato e incassato l'importo di € 42.046,29 corrispondente ad un assegno girato dalla Impregilo S.p.a. in quanto condannata alla rifusione delle spese legali al professionista. A fronte di tale accertamento, il Comune di Andria, sempre nel 2012 ha registrato nei servizi in conto terzi l'impegno di € 84.092,58 e ha trasferito l'assegno, precedentemente incassato, all'avvocato dell'ente.

Il comune ha chiarito che per mero errore di contabilizzazione è stato registrato per due volte il medesimo impegno.

Per quel che concerne la voce "lavori pubblici" per € 150.000,00, atteso che nella nota di risposta del 29/09/2014 è stato dichiarato che *"...vi è stata erronea imputazione ai servizi per conto terzi della relativa spesa ed entrata..."*, si è chiesto di fornire ulteriori dettagli concernenti la data dei pagamenti e dell'eventuale riscossione dell'importo accertato, oltreché, la corretta riferibilità alla spesa corrente o in conto capitale delle voci di entrata.

L'ente, con successive memorie ha specificato che l'importo in oggetto è riferibile ad una singola voce di spesa riferita a "Lavori urgenti messa in sicurezza immobile ex Palazzo Ieva" avente per oggetto, appunto, i *"...lavori di manutenzione per ripristino e messa in sicurezza eseguiti in danno dell'impresa Calvi, proprietaria dell'immobile..."*.

All'impegno assunto sono seguiti i relativi pagamenti effettuati per l'importo di € 111.140,24 di cui 135,00 nel 2013 e i restanti € 111.005,24 nel 2014; in corrispondenza, invece, della somma accertata, ad oggi non ci sono stati introiti.

Da ultimo, il comune con memorie presentate in data 4 dicembre 2014 ha, affermato che trattandosi di lavori di somma urgenza, realizzati per garantire l'incolumità pubblica su un immobile non di proprietà del comune, dovevano essere, necessariamente, contabilizzati nei "servizi per conto terzi".

La questione relativa all'errata allocazione fra i servizi in corso terzi della voce "diritti di segreteria economo comunale" e "spese contrattuali", è stata già oggetto di rilievo, ai sensi del 148 bis TUEL, da parte di questa Sezione con deliberazione n.85/PRSP/2014; il Collegio reputa di dover rinviare a quanto già esposto nel suindicato pronunciamento, non essendoci motivi per discostarsi dallo stesso.

A seguito di tale pronuncia l'Ente ha dichiarato che *"...detta operatività verrà contabilizzata correttamente nei Fondi per il Servizio Economato a partire dall'esercizio 2014..."*.



Infine, con riferimento alla voce "restituzione di somme" l'ente ha dichiarato che si tratta di "...somme derivanti da assegni non andati a buon fine e quindi introitati dall'Ente fra i servizi per conto terzi e correlativamente con remissione di mandato di pagamento rettificato...".

Rammenta il Collegio 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 solo alcune specifiche fattispecie (le ritenute erariali, le ritenute effettuate al personale ed ai collaboratori di tipo previdenziale, assistenziale o per conto di terzi, i depositi cauzionali, il rimborso dei fondi economici anticipati all'economista, i depositi e la loro restituzione per spese contrattuali e le entrate e le spese per servizi rigorosamente effettuati per conto di terzi).

Deve, 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.

Osserva, 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.

Tali voci di bilancio, contabilizzate in entrata e uscita, sono per definizione in equilibrio, e sono gestite dall'ente in nome e per conto di altri soggetti, tuttavia restano, in ogni caso, estranee all'amministrazione del patrimonio dell'ente.

Quanto indicato trova puntuale conferma anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenza n.188/2014) e nei principi contabili approvati dal Ministero dell'Interno.

Non possono, invece, indipendentemente dalla fonte di finanziamento, rientrare nei servizi conto terzi le risorse (anche se provenienti da altri enti o assoggettate ad un vincolo di destinazione o ad 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. Appare evidente, al



Collegio, che non possono rientrare nei servizi conto terzi quelle ipotesi in cui sussista un'autonoma attività amministrativa e l'esercizio di qualsiasi discrezionalità ed autonomia decisionale da parte dell'Ente, così come sottolineato da numerose pronunce della Corte dei conti (si confrontino, tra le altre, le deliberazioni n. 324/2013/SRCPIE/PRSE e n. 215/2013/SRCPIE/PRSE della Sez. reg. contr. per il Piemonte e la deliberazione n. 214/PRSP/2014 di questa Sezione).

Nel caso in cui, dovesse verificarsi un'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 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 ...*").

I chiarimenti presentati dall'Ente, non consentono di superare *"de plano"* i dubbi sulla corretta contabilizzazione effettuata, invero, si nutrono perplessità sulla peculiare iscrizione nei servizi per conto terzi, delle spese indicate come: "lavori pubblici", oltre alle fattispecie: "Restituzione somme all'economista" e "spese contrattuali", sulle quali si è già riferito.

Orbene, la descritta movimentazione contabile non sembra rientrare nella tipologia di tali voci di bilancio, in quanto non può essere considerato un servizio completamente estraneo all'attività istituzionale dell'Ente, essendo finalizzato a tutelare il bene-interesse incolumità e sicurezza pubblica, ancorché mediante un intervento su un immobile non di proprietà del comune.

Rileva, infine il Collegio che lo sfasamento temporale esistente fra l'esercizio in cui sono stati effettuati i pagamenti (per l'importo di € 111.140,24 nel 2014) e quello/quelli in cui avverrà la riscossione (ad oggi non ancora realizzatasi), potrebbe determinare (oltre alla evidente irregolarità contabile), la non corretta imputazione in bilancio delle voci di entrata e spesa, ai fini della corretta contabilizzazione per il rispetto del patto di stabilità. per l'anno 2014.

#### **10. Violazione del limite di spesa del personale ai sensi dell'art. 9 comma 28 del Decreto Legge n.78/2010.**

Il Comune nell'anno 2012 non ha rispettato il limite di spesa del 50% relativo ai rapporti di lavoro flessibile.

L'ente ha precisato che: "*...La ragione del mancato rispetto di tale limite è da imputarsi in via sostanziale alla esigenza di garantire, con n. 37 unità di personale a tempo determinato il servizio di pulizia stradale dei rifiuti, servizio per il quale era programmata la esternalizzazione dal 1° aprile, ma che poi, per ritardi nella fase di affidamento del nuovo servizio integrato (servizio raccolta differenziata porta a porta e pulizia delle strade urbane), a cura dell'ATO BA1 si è dovuto protrarre sino al mese di*



agosto 2012 compreso. L'Amministrazione ha ritenuto che la natura di norma di principio attribuita dal legislatore alla disposizione limitativa della spesa di cui all'art. 9 comma 28 D.L. 78/2010 innanzi, consentisse di superare il tetto del 50% della spesa 2009 in presenza di esigenze finalizzate a garantire servizi essenziali all'utenza (in particolare per assicurare i servizi di igiene urbana), fermo l'obbligo di verifica della compatibilità di tali eventuali ulteriori spese con i vincoli di bilancio...".

Rammenta il Collegio che l'art. 9 comma 28 della legge n. 122/2010, con riferimento al personale assunto a tempo determinato, con convenzioni, con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, con contratti di formazione-lavoro o con altri rapporti formativi, obbliga le amministrazioni pubbliche ad una riduzione del 50% rispetto alla spesa impegnata nel 2009.

La citata norma prosegue affermando che le disposizioni indicate costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica, ai quali si adeguano le regioni, le province autonome, gli enti locali e quelli del servizio sanitario nazionale e pone un obiettivo generale di contenimento della spesa relativa ad un vasto settore del personale e, precisamente, a quello costituito da quanti collaborano con le pubbliche amministrazioni in virtù di contratti diversi dal rapporto di impiego a tempo indeterminato.

La Corte costituzionale con la sentenza n. 173 del 6 luglio 2012, che si è pronunciata sulla legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 28 cit., riconosce, comunque, alle singole amministrazioni la scelta in merito alle misure da adottare, con riferimento ad ognuna delle categorie di rapporti di lavoro da esso previste.

Pertanto, ogni ente pubblico può determinare se e quanto ridurre la spesa per la singola tipologia contrattuale, ferma restando la necessità di osservare il limite della riduzione del 50 per cento della spesa complessiva, rispetto a quella sostenuta nel 2009.

Il Collegio, pur prendendo atto della vicenda gestionale che ha determinato la necessità di prorogare il rapporto di lavoro a tempo determinato del personale addetto al servizio di pulizia stradale, non può esimersi dal rilevare la violazione del limite di spesa e ritenere non superato il rilievo, in quanto il comune ha violato il suindicato divieto di legge.

## **11. Criticità relative ai debiti fuori bilancio riconosciuti e in corso di riconoscimento - Violazione del parametro di deficitarietà n. 8)**

### 11.1 Debiti fuori bilancio riconosciuti nell'esercizio 2012

Dal consuntivo 2012 si evince la presenza di debiti fuori bilancio riconosciuti per € 1.577.097,23 di cui € 78.887,74 ai sensi della lettera a) ed € 1.498.209,49 ai sensi della lettera e) dell'art. 194 comma 1 del TUEL.



A seguito di richieste istruttorie l'ente ha confermato tali importi e ha fornito specifiche indicazioni in merito all'origine della debitoria, al soggetto creditore e all'anno in cui formalmente si è venuti a conoscenza della stessa.

Altresi, ha presentato il "Prospetto relativo ai debiti fuori bilancio e disavanzi" compilato ed inviato alla Sezione delle Autonomie con riferimento agli esercizi finanziari 2012 e 2013.

Dalla documentazione acquisita è risultato contabilizzato l'importo di € 106.789,00 riferito al 2012, quale debito fuori bilancio esistente, ma ancora da impegnare.

Il comune ha rappresentato che si tratta di un debito relativo al "canone di manutenzione del verde cittadino per il periodo settembre-dicembre 2010 (riconosciuto con delibera C.C. n. 69/2011) nei confronti della partecipata Multiservice S.p.a., per il quale è stata stanziata la relativa copertura, ma non effettuato tempestivamente il pagamento; quest'ultimo si è perfezionato solo nel mese di marzo 2014, in quanto prima di tale data non è stata adottata la determinazione dirigenziale da parte del dirigente del settore competente.

Con riferimento all'importo di € 1.498.209,49 riconosciuto ai sensi dell'art. 194 comma 1, lett. e) del TUEL con delibera del Consiglio Comunale n. 68/2012 l'ente ha specificato che attiene a una debitoria risalente al 1985, definita con atto transattivo, che prevede il pagamento della summenzionata somma in cinque rate secondo la seguente cadenza periodica:

- € 388.647,89 il 30/11/2012;
- € 278.940,80 il 31/03/2013;
- € 278.940,80 il 31/03/2014;
- € 275.840,00 il 31/03/2015;
- € 275.840,00 il 31/03/2016.

Altresi, l'ente ha dichiarato che l'impegno è stato assunto interamente in conto competenza nel 2012 e i pagamenti relativi alle prime tre rate sono stati liquidati nei tempi prescritti.

In merito a tale vicenda, la relazione di deferimento del magistrato istruttore ha manifestato non poche perplessità in merito alla rateizzazione del pagamento per un periodo superiore ai tre anni, atteso che l'art. 194 del TUEL al comma 2) stabilisce 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..."*.

Nel corso della discussione orale, il Sindaco ha affermato che la previsione della suindicata norma deve essere interpretata nel senso che la rateizzazione in tre anni è una mera facoltà, non escludendosi una ripartizione per un periodo maggiore.

Per le considerazioni in punto di diritto, di seguito illustrate, reputa il Collegio che il comune non avrebbe potuto, comunque, prevedere una rateizzazione superiore al



triennio - che già rappresenta un'eccezione "ex lege" all'esigenza del tempestivo riconoscimento e pagamento dei debiti fuori bilancio - nonostante l'accordo con i creditori.

Pertanto, il comune dovrà provvedere ad adottare tutte le misure correttive necessarie per garantire, entro l'esercizio 2015, la totale estinzione della debitoria suindicata (cfr. deliberazioni di questa Sezione n. 118/PRSP/2013).

Osserva il Collegio che il reiterato fenomeno dei debiti fuori bilancio crea possibili rischi per gli equilibri di bilancio; infatti, tra i parametri obiettivi dei comuni ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario, il parametro n.8), calcolato ai sensi del decreto ministeriale del 24 settembre 2009 pubblicato sulla G.U. n. 238 del 13 ottobre 2009, considera la consistenza di tale debitoria.

Il debito fuori bilancio rappresenta un'obbligazione verso terzi per il pagamento di una determinata somma di denaro, assunta in violazione delle norme giuscontabili che regolano i procedimenti di spesa degli enti locali. L'art.194 del D.Lgs. n. 267/2000 individua, in modo tassativo, l'ambito e le procedure per riconoscere la legittimità dei debiti fuori bilancio. In applicazione dei principi di veridicità, trasparenza ed equilibrio di bilancio, l'ente, senza attendere l'adempimento annuale previsto dall'art.193 del D.Lgs 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 nel governare correttamente i procedimenti di spesa attraverso il rispetto delle norme previste dal TUEL.

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

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

Quando il fenomeno assume dimensioni rilevanti e reiterate in più esercizi finanziari, è presumibile che gran parte dei debiti fuori bilancio sia riconducibile alla incapacità di



*Abbe*

porre in essere una corretta politica di programmazione e gestione finanziaria delle risorse e delle spese, alla possibile sottostima degli stanziamenti di bilancio rispetto alle effettive necessità di spesa, ovvero al fine di garantire i vincoli del pareggio e degli equilibri interni.

Evidenzia, inoltre, il Collegio che la formazione di debiti fuori bilancio costituisce un fattore di rischio per gli equilibri e per la stabilità degli esercizi successivi, soprattutto nel caso in cui si dovesse consolidare la deleteria prassi di trasferire l'onere finanziario agli esercizi successivi, seppur riferito a partite debitorie pregresse.

A tale artificio contabile si fa normalmente ricorso per ovviare alla difficoltà di far fronte, con risorse del bilancio di competenza, a spese ordinarie prevedibili e programmabili, ovvero per il perseguimento di finalità elusive del patto di stabilità.

A tal riguardo, la Circolare n. 6 del 18 febbraio 2014 del MEF, (confermando quanto già affermato della precedente circolare n.5/2012 e 5/2014) relativa al "Patto di stabilità per il triennio 2014 - 2016" ha espressamente previsto che: *"...Dal lato delle uscite, ... rientrano tra le fattispecie elusive l'imputazione delle spese di competenza di un esercizio finanziario ai bilanci dell'esercizio o degli esercizi successivi ovvero quali oneri straordinari della gestione corrente (debiti fuori bilancio). Quest'ultimo fenomeno, qualora riguardi spese non impreviste di cui l'ente era a conoscenza entro il termine dell'esercizio di riferimento (da cui l'obbligo giuridico di provvedere alla loro contabilizzazione), può avere effetti elusivi dei limiti del patto..."*.

In buona sostanza, la presenza reiterata di debiti fuori bilancio riferibili ad esercizi finanziari progressi, rende palese la parzialità e l'incompletezza degli atti di salvaguardia degli equilibri di bilancio adottati dall'Organo consiliare nelle precedenti annualità, in evidente contrasto con quanto previsto dall'art. 193 TUEL.

Va aggiunto che il comune di Andria, nell'esercizio 2012 ha registrato il superamento del parametro di deficitarietà n.8, secondo cui il rapporto tra debiti fuori bilancio ed entrate correnti è considerato negativo se supera la soglia dell'1% *"...in tutti gli ultimi tre anni..."*; nel caso *"de quo"* la percentuale rilevata è del 2,15%; la soglia dell'1% risulta violata anche nell'esercizio 2013.

Considerato che il calcolo del parametro è commisurato *"ai valori di accertamento delle entrate correnti"* e, per quanto approfonditamente esposto nel precedente paragrafo 1., nel caso del comune di Andria i relativi accertamenti sono stati illegittimamente contabilizzati, appare verosimile al Collegio ritenere che, anche, il parametro di deficitarietà n. 8 (comunque violato), non possa reputarsi correttamente computato.

Invero, la percentuale ricalcolata dovrebbe esporre un valore più elevato.

#### 9.2.-Debiti fuori bilancio in corso di riconoscimento nel corso del 2012

L'importo di € 494.146,43 indicato quale debito fuori bilancio ancora da riconoscere nell'allegato *Prospetto* trasmesso alla Sezione Autonomie per l'esercizio 2013, riguarda per € 456.646,43 sentenze esecutive (da riconoscere ex lett. a) dell'art. 194 del D.Lgs



267/2000 - TUEL) ed € 37.500,00 per acquisizione di beni e servizi (da riconoscere ex lett. e) dell'art. 194 del D.Lgs 267/2000 - TUEL).

Con specifico riferimento ai debiti delle sentenze esecutive, l'ente ha riportato un elenco che espone la somma complessiva per soggetto creditore, importo e data di notifica della sentenza come di seguito riportato in sintesi:

- a) € 15.993,64 da sentenza notificata il 19/04/2013;
- b) € 229.333,07 da sentenza esecutiva notificata il 08/02/2011;
- c) € 211.319,72 liquidato dal tesoriere comunale al fine di conseguire la coattività dell'esecuzione (ai sensi di quanto previsto con Sentenza della Corte di appello di Bari) e pagato con mandato n. 13188 del 31/12/2013 e con determinazione n. 4575 del 30/12/2013.

Con riferimento all'importo di € 37.500,00 riconosciuto per acquisizione di beni e servizi ex lett. e) dell'art. 194 del D.Lgs 267/2000, l'Ente ha dichiarato trattarsi di somme derivanti da una transazione per contenzioso civile il cui riconoscimento formale è avvenuto con Delibera di C.C. n.8/2014I debiti derivanti da sentenze esecutive sono stati formalmente riconosciuti nel corso dell'esercizio 2014, mentre, per il debito di € 211.319,72 "...è in corso l'iter procedimentale relativo per l'approvazione da parte del Consiglio Comunale...".

Il Collegio non può esimersi dal manifestare numerose perplessità in merito alla procedura di riconoscimento dei debiti indicati al punto b) e c), trattandosi nel primo caso di una sentenza già "formalmente" nota all'ente da almeno tre anni (in quanto notificata nel 2011) e, nel secondo caso di somme coattivamente liquidate dal tesoriere, regolarizzate contabilmente con mandato e determinazione, ma di fatto non ancora riconosciute legittimamente come debito fuori bilancio da parte dell'Organo consiliare.

Osserva il Collegio che l'omesso riconoscimento consiliare di legittimità del suindicato debito, tra l'altro apparentemente immotivato, in quanto l'ente ha comunque provveduto ad effettuare il pagamento con l'adozione dei suindicati provvedimenti di liquidazione, costituisce una grave violazione degli articoli 193 e 194 del TUEL.

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 (cfr. in tal senso la delibera n.93/2010 di questa Sezione regionale di controllo). 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 al sistema (in tal senso Corte dei Conti, sez. contr. Friuli Venezia Giulia, 6/1c/2005) con 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 consequenziali 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 prospettiva interpretativa delineata, la delibera consiliare svolge una duplice funzione, per un verso giuscontabilistica, finalizzata ad assicurare la salvaguardia degli equilibri di bilancio; e per l'altro garantista, ai fini dell'accertamento dell'eventuale responsabilità amministrativo-contabile.

In base alle considerazioni esposte, ad avviso del Collegio, sussiste, nel caso di sentenze esecutive e di pignoramenti, l'obbligo di procedere con tempestività alla convocazione del Consiglio per il riconoscimento del debito, in modo da impedire il maturare d'interessi, la rivalutazione monetaria ed ulteriori spese legali. La correttezza di tale condotta è confermata dal punto 103 del principio contabile n.2 cit. *"...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 garantiscono una maggiore efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa per salvaguardare gli equilibri finanziari dell'ente locale, né 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.

Ritiene il Collegio che 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.

Il Collegio, pur prendendo atto che il comune ha in corso il procedimento di riconoscimento del suindicato debito, non può non censurare tale condotta e ricondurla ad una grave irregolarità contabile, oltre che posta in essere in violazione di legge (cfr.



*[Handwritten signature]*

Corte dei conti, Sez. Reg. di controllo per la Campania – deliberazione n.15/PAR2013 n. e questa Sezione – deliberazione n. 180/PRSP/2014)

**12. Ricognizione dei debiti contratti dalle pubbliche amministrazioni – Situazione debitoria attualizzata nell'esercizio 2014**

**12.1- Debitoria liquida ed esigibile al 30 novembre 2014**

Il comune di Andria, nell'esercizio 2013 ha fatto ricorso ai benefici di cui al D.L. n. 35/2013 (convertito in Legge n. 64/2013) per fronteggiare i crediti liquidi ed esigibili vantati da terzi al 31/12/2012; la richiesta di anticipazione di liquidità avanzata dell'ente alla Cassa Depositi e prestiti, è stata di € 24.532.653,24 ed il comune è stato ammesso al relativo finanziamento per l'importo di € 15.333.148,16.

Nel corso dell'istruttoria è stato precisato che la parte residua della debitoria, non estinta con l'anticipazione "de qua", è stata interamente finanziata e pagata con "risorse proprie".

Tuttavia, la cospicua massa debitoria dichiarata dal comune al 31 dicembre 2012 - nonostante alla stessa data avesse una cassa positiva di € 16.656.875,88 e non avesse fatto ricorso all'anticipazione di tesoreria - ha indotto il Magistrato istruttore a verificare l'evoluzione negli esercizi 2013 e 2014 della situazione debitoria e a rapportarla alla disponibilità di liquidità del comune.

Al fine di disporre di dati quanto più precisi e completi è stato chiesto all'ente di comunicare la debitoria (liquida ed esigibile) al 30 novembre 2014, nonché quella residua del 2013.

Inoltre, sono state acquisite le informazioni relative alla sussistenza di debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2014, debiti in corso di riconoscimento e l'eventuale individuazione di passività potenziali (cfr. successivo punto 11.2.)

Il comune di Andria ha precisato che l'obbligo di registrare le fatture solo dal 1° luglio 2014, non consente di conoscere, con esattezza, l'importo delle fatture pervenute antecedentemente e per le quali si è effettuato, esclusivamente, l'inserimento massivo sulla piattaforma ministeriale PCC.

Tuttavia, in base alle verifiche effettuate, è stata in grado di comunicare che l'importo della debitoria di parte corrente, alla data del 30 novembre 2014, ammonta a circa € 12.000.000,00. Per quel che concerne, invece, l'esercizio 2013 residua l'importo di € 1.721.954,14, afferente esclusivamente a spese d'investimento e che "...per le note vicende del patto di stabilità, nonostante i pagamenti intervenuti nei primi sei mesi del 2014 avrebbe compromesso il raggiungimento dell'obiettivo 2014...".

**12.2- Debiti fuori bilancio riconosciuti, in corso di riconoscimento e passività potenziali**

L'ammontare dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2014 è pari a complessivi € 390.826,71 di cui pagati € 112.500,00, i debiti fuori bilancio in corso di riconoscimento



*Handwritten signature or initials.*

ammontano ad € 4.683.243,69 (già pagati dal tesoriere per € 4.304.837,76 a seguito di pignoramento e ordine di liquidazione del giudice).

In merito al suindicato debito, il Sindaco ha precisato che sarà riconosciuto entro la fine dell'anno e che, comunque, la vicenda nasce da un'annosa controversia legata al calcolo dell'indennità di esproprio, sulla quale, da ultimo, si è pronunciata la Corte d'Appello.

Il legale rappresentante ha dichiarato che gli uffici competenti si sono attivati per l'emanazione di un bando per l'assegnazione delle medesime aree dalle quali l'ente otterrà la restituzione di quanto pagato a titolo di esproprio.

La dirigente del Servizio finanziario ha precisato che il suindicato importo rientra nello scoperto di tesoreria attualmente rilevato (cfr. successivo paragrafo 12)

Le passività potenziali comunicate sono pari a circa € 3.000.000,00, rinvenienti da un accordo di programma tra Comune, Regione Puglia e Soggetti privati (PRU) con *"...previsione negli anni 2005 - 2009 di indennità di esproprio assolutamente inadeguate rispetto al valore venale delle stesse ..."*. Anche per questa situazione il comune sta cercando di rimodulare con la Regione l'accordo di programma.

Rileva il Collegio che la situazione debitoria del comune di Andria appare particolarmente critica, non soltanto per la presenza di debiti fuori bilancio e cospicue passività potenziali, ma anche per la sussistenza di debiti (liquidi ed esigibili), impegnati nella competenza 2014, per i quali il comune non è in grado, all'evidenza, di procedere al pagamento a causa del grave *deficit* di cassa, così come si dirà nel seguente punto 12.

### **13 Presenza di "scoperto" di tesoreria al 31/12/2013 e utilizzo di entrate a specifica destinazione per il pagamento di spese correnti con riferimento al triennio 2012-2014.**

Preliminarmente, evidenzia il Collegio che nel corso dell'istruttoria, ed a seguito dei dati ricavati dal SIOPE, è emerso che il comune di Andria, negli esercizi 2013 e 2014, ha fatto ricorso all'anticipazione di tesoreria.

Il Magistrato istruttore ha rilevato che la contabilizzazione al codice gestionale SIOPE 5100 "anticipazione di cassa" è avvenuta per € 1.599.127,71, mentre risultano iscritti € 43.484.523,16 al codice gestionale 9998, quali "incassi da regolarizzare derivanti d'anticipazione di cassa".

Sul fronte dei pagamenti il codice gestionale 3101 risulta pari a zero, mentre al codice gestionale 9998 "*pagamenti da regolarizzare derivanti dall'anticipazione di cassa*", sono stati iscritti € 43.484.523,16.

Medesima prassi contabile è stata seguita per l'esercizio in corso, ove nei pagamenti (codice gestionale 3101) è stato registrato l'importo di € 1.599.127,71,



*Handwritten signature or initials.*

presumibilmente riferito allo scoperto di tesoreria al 31 dicembre 2013, a fronte di alcuna contabilizzazione tra le entrate (codice gestionale 5100).

Anche nel 2014 il comune ha contabilizzato le movimentazioni relative all'anticipazione di tesoreria nelle voci "transitorie da regolarizzare", sia in entrata che in uscita, piuttosto che nei corretti codici gestionali di bilancio.

Questa Sezione ha già avuto modo di pronunciarsi sull'indicata irregolarità di contabilizzazione (cfr. deliberazioni n. 42/PRSP/2011 e n. 5/PRSP/2014), rappresentando che i codici gestionali 9998 (sia per le spese che per le entrate) hanno una funzione meramente transitoria utilizzati dal tesoriere che, a seguito dell'emissione rispettivamente dei mandati/ordini di pagamento e degli ordinativi d'incasso da parte dell'Ente nei confronti del Tesoriere, dovranno essere registrati con i codici gestionali definitivi (cod. 3101 per il reintegro delle anticipazioni di tesoreria e cod. 5100 per le riscossioni effettuate a seguito delle anticipazioni di tesoreria), pertanto al termine dell'esercizio finanziario dovrebbero essere pari a zero.

Tale contabilizzazione, applicata anche per l'esercizio 2014, appare ancor più grave in considerazione della circostanza che, alla chiusura dell'esercizio finanziario 2013, non è registrato alcun importo sul Tit. V delle entrate - cod. 5100 "Anticipazioni di cassa", mentre sul Tit. III della spesa - cod. 3101 "Rimborso anticipazioni di cassa" risulta la somma di € 1.599.127,71, tale importo coincide con l'anticipazione non restituita al 31/12/2012 (scoperto di tesoreria).

Ribadisce il Collegio che l'eventuale mancata (o parziale) appostazione in bilancio delle movimentazioni inerenti l'utilizzo delle anticipazioni di tesoreria costituisce irregolarità contabile in contrasto con i principi di unità, universalità ed integrità del bilancio.

L'ente ha depositato la corrispondenza intercorsa con la banca tesoriere dalla quale si evince che sono state poste in essere idonee iniziative volte a realizzare il corretto allineamento dei dati di bilancio con le registrazioni SIOPE.

Anche nel corso del 2014 il comune di Andria sta facendo ricorso a cospicue anticipazioni di tesoreria nella misura del limite dei 5/12, così come consentito dall'art. 2, c.3-bis del D.L. n. 4/2014, convertito in Legge n. 50/2014.

Con riferimento all'utilizzo di entrate a specifica destinazione per il pagamento di spese correnti e non restituite a fine esercizio (secondo quanto disposto dall'art.195 del Tuel), i dati riferiti al triennio 2012 - 2014, sono riportati nella seguente tabella:

**Tabella 5**

	anno 2012	anno 2013	anno 2014
Somme vincolate utilizzate per spese correnti non restituite	0,00	6.648.199,52	5.158.833,84
Anticipazione non restituita	0,00	1.599.127,71	_____



A decorrere dal 2014 il comune ha dichiarato di aver avviato la registrazione contabile puntuale dei fondi vincolati e che la stessa "...è ancora in corso ed oggetto di perfezionamento..." nelle more dell'adozione dei principi di contabilità introdotti dal D.Lgs.118/2011 e s.m.i..

L'art. 222 TUEL e l'art. 3, comma 17, della legge 350/2003 consentono il ricorso all'anticipazione di tesoreria, che è una forma di contrazione di debito a breve termine sottratta ai limiti di destinazione alle spese di investimento posti dall'art. 119, u.c. della Costituzione, per "superare una momentanea carenza di liquidità".

I dati acquisiti (che saranno oggetto di approfondimento anche in prosieguo) non consentono di escludere la natura transitoria dello squilibrio in cui versa l'Ente.

Il comune di Andria, pur non avendo fatto ricorso all'anticipazione di tesoreria sino all'esercizio 2012, è stato costretto, già nei primi mesi del 2013 (per estinguere la copiosa debitoria liquida ed esigibile esistente al 31 dicembre 2012), a ricorrere al finanziamento della Cassa Depositi e Prestiti ai sensi del Decreto legge n. 35/2013, per un importo notevole, lasciando trasparire un'evidente difficoltà di cassa.

Tanto, sembrerebbe confermato dall'anticipazione di tesoreria autorizzata nel 2013 e nel 2014, addirittura nella misura massima del 5/12, in applicazione dell'art. 2, c.3-bis del D.L. n. 4/2014, convertito in Legge n. 50/2014.

Ritiene il Collegio che il reiterato ricorso alle anticipazioni tesoreria, potrebbe trasformare uno strumento di correzione degli squilibri temporali tra riscossioni e pagamenti (quale l'istituto dell'anticipazione di tesoreria), in una vera e propria forma d'indebitamento, gestita in alternativa al debito commerciale.

Tale operazione, prolungata nel tempo, costituisce comportamento difforme da una sana e prudente gestione finanziaria e, per l'assenza del presupposto della temporaneità del "deficit" di cassa, potrebbe costituire una violazione della regola aurea di destinazione dell'indebitamento alle spese d'investimento.

Il ricorso all'anticipazione è l'effetto della verosimile presenza in bilancio di residui attivi insussistenti o di dubbia esigibilità, la cui mancata eliminazione fa sì che non emergano disavanzi della gestione residui e non obbliga, quindi, l'ente al reperimento delle risorse indispensabili a finanziare lo squilibrio di cassa.

Il comune di Andria, così come si avrà modo di dire in seguito, si trova in una situazione di crisi finanziaria che rischia di diventare strutturale così come testimoniato dai risultati negativi della gestione di cassa (nel 2013 e nel 2014), dal conseguente ampio ricorso all'anticipazione di tesoreria, nonché dall'utilizzo di somme a specifica destinazione ai sensi dell'art. 195 TUEL.

La norma citata consente che somme aventi specifica destinazione, già introitate dall'ente, possano essere utilizzate per impieghi di parte corrente, al fine di evitare di attingere all'anticipazione (onerosa) concessa dal tesoriere; tuttavia, al fine di rispettare i vincoli di destinazione, di rendere sempre possibili i pagamenti a cui erano



destinate le somme introitate e di garantire la mera transitorietà di tale utilizzo, prevede che in caso d'impiego, in termini di cassa, di tali somme, si proceda a vincolare una quota corrispondente dell'anticipazione di tesoreria e che, con i primi introiti non soggetti a specifica destinazione, venga ricostituita la consistenza delle somme vincolate utilizzate per il pagamento di spese correnti.

Fermo restando che, la somma tra somme a specifica destinazione (utilizzata per spese correnti) ed anticipazione di tesoreria deve rimanere, in ogni caso, entro i limiti dei 3/12 stabiliti dall'art. 222 TUEL, ovvero dei 5/12, in caso di applicazione dell'art.2, c.3-bis del D.L. n. 4/2014, convertito in Legge n. 50/2014.

Il saldo di cassa - aggiornato al 15 novembre 2014 - risulta essere pari ad € 3.719.684,85, a fronte di un utilizzo dell'anticipazione, alla medesima data, di € 16.783.341,75.

Orbene, sulla base dei dati acquisiti agli atti, evidenzia il Collegio che, quantomeno a decorrere dal 2013, il bilancio del comune di Andria appare fortemente condizionato da una grave e considerevole crisi di liquidità; infatti, a distanza di soli due esercizi finanziari è passato da fondo cassa di € 16.656.875,88 nel 2012, ad uno scoperto di tesoreria di € 1.599.127,71 nel 2013 (con una cassa positiva di € 6.907.776,90), sino all'odierna situazione che espone, ormai a fine 2014, un'anticipazione di tesoreria di € 16.783.341,75, oltre all'utilizzo di fondi vincolati per impieghi correnti, non ancora ricostituiti per € 5.158.833,84.

La gravità dello scenario prospettato è acuita dalla constatazione che, oltre ai debiti fuori bilancio in corso di riconoscimento ed alle passività potenziali, il comune ha una debitoria liquida ed esigibili (di parte corrente) e rinveniente dalla competenza 2014, pari a circa € 12.000.000,00.

In altri termini, pur prendendo atto di quanto dichiarato nel corso della discussione orale dalla Dirigente del Settore finanziario, in merito alle prospettive di incasso da realizzare nel mese di dicembre 2014 (con contabilizzazione nelle prime settimane del 2015) e alla ricostituzione dei fondi vincolati utilizzati per spese correnti, il Collegio non può esimersi dall'esprimere forti perplessità in ordine alla capacità ed alla tempistica di riscossione dell'ente.

Infatti, il comune dovrebbe reperire in termini di cassa ed in pochi giorni, circa 30.000.000,00 di euro per pagare i debiti di parte corrente liquidi ed esigibili, ricostituire i fondi vincolati e rientrare nell'anticipazione di tesoreria, per evitare nuovamente uno scoperto a fine esercizio; in disparte i debiti di parte capitale rinvenienti dall'esercizio 2013 (pari ad € 1.721.954,14).

Invero, reputa il Collegio che le gravi criticità evidenziate nella gestione dei residui e soprattutto nella gestione di competenza 2011 e 2012 (cfr. delibera n.85/PRSP/2014 e paragrafo 1.), hanno notevolmente influito sulla gravissima crisi di liquidità in cui si



dibatte il comune di Andria; ciò è dimostrato dalle risultanze dei flussi di cassa del 2012 e del 2013.

Sia nel 2012 che nel 2013 l'ente ha registrato un saldo di cassa fortemente negativo (di parte corrente), attribuibile, pressoché esclusivamente al saldo dei residui.

L'ente, infatti, nel corso del 2012 ha pagato residui passivi riferiti alla spesa corrente pari ad € 23.563.797,82 realizzando riscossioni, per residui attivi di entrate correnti, per soli € 7.351.720,47. La differenza di parte corrente in termini di flussi di cassa della gestione residui risulta, pertanto, negativa per € -16.212.077,35.

Ancor più problematica è la situazione registrata nel 2013, ove il comune ha pagato residui passivi riferiti alla spesa corrente pari ad € 31.634.434,52 realizzando, riscossioni per residui attivi di entrate correnti di appena € 7.540.983,00. La differenza di parte corrente in termini di flussi di cassa della gestione residui risulta, pertanto, negativa per € - 24.093.451,51.

Appare, quindi, evidente che l'ente ha utilizzato una cospicua parte degli incassi rinvenienti dalla competenza 2013 per pagare spese riconducibili a gestioni passate e presumibilmente impegnate in conto residui (non di competenza), determinando, inevitabilmente, l'effetto "a cascata" dell'insolvenza di obbligazioni sorte nell'esercizio di competenza.

In definitiva, ritiene il Collegio che le reiterate e gravi irregolarità poste in essere dal comune in merito all'indebitato e significativo incremento degli accertamenti di competenza (2011 e 2012) e dell'avanzo di amministrazione (2011), hanno ovviamente prodotto delle gravi ripercussioni sul fronte degli incassi, tanto da rendere difficoltosa, se non impossibile, la riscossione a residui delle somme scorrettamente accertate.

La sussistenza di una cassa asfittica e di una cospicua mole di residui passivi (di parte corrente liquidi ed esigibili), hanno indotto forzatamente il comune a fare ricorso, in maniera significativa e continuata, alle anticipazioni di tesoreria e all'impiego di entrate vincolate; queste ultime non ancora ricostituite, in violazione dell'art. 195 comma 3 del TUEL.

Il Collegio non può esimersi dal censurare la condotta superficiale, se non proprio spregiudicata, tenuta dall'ente; infatti, nel caso in cui si dovesse perpetuare e consolidare la situazione contabile suindicata (sia sotto il profilo della gestione della competenza finanziaria che dell'andamento della cassa), appare più che probabile che il comune di Andria potrebbe ritrovarsi, nel prossimo immediato futuro, nell'assoluta incapacità di fronteggiare la debitoria di competenza (e a maggior ragione quella fuori bilancio), ricorrendo, in questa eventualità, le condizioni di predissesto finanziario.

Per le motivazioni suesposte il comune di Andria dovrà, nel termine indicato nel dispositivo, oltre che adottare le necessarie misure correttive, trasmettere la situazione della cassa aggiornata al 31 dicembre 2014, indicando nello specifico gli



*Pa*

incassi di parte corrente che si sono realizzati, i debiti di competenza pagati, l'entità dei fondi vincolati ricostituiti ai sensi del suindicato art. 195 del TUEL e la presenza dell'eventuale scoperto di tesoreria.

**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 2012 del comune di Andria (BT) adotta specifica pronuncia accertando che:

- 1) costituisce violazione di norma finalizzata a garantire la regolarità della gestione finanziaria:
  - il mancato rispetto del patto di stabilità interno per l'esercizio 2012 (a differenza di quanto attestato dall'ente al Ministero dell'Economia e delle finanze, dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, mediante apposito prospetto), derivante dalla violazione di norme contabili e da atti e comportamenti elusivi del precetto normativo;
  - l'errata imputazione di voci di spesa tra i servizi per conto terzi;
  - la rateizzazione, in più di tre esercizi finanziari, del pagamento del debito fuori bilancio pari a complessivi € 1.498.209,49, oggetto di transazione di cui al paragrafo 11 in parte motiva;
- 2) costituiscono irregolarità suscettibili di pregiudicare, in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari dell'ente:
  - la formazione degli equilibri di parte corrente condizionati da accertamenti di entrate già computate nell'esercizio 2011 - Inattendibilità dei risultati della gestione;
  - l'irregolarità degli accertamenti sulla risorsa 810: "Proventi per la gestione in concessione per la distribuzione del gas" - Rendiconto 2013;
  - la difficoltà nella riscossione degli importi accertati fra le entrate aventi carattere non ripetitivo;
  - la difficoltà nel recupero dell'evasione tributaria con particolare riferimento alle riscossioni ICI e TARSU e riscossione ordinaria TARSU;
  - il ritardo nella riscossione degli accertamenti effettuati a titolo di contributo per permesso di costruire e criticità nella gestione dei residui attivi rinvenienti da sanzioni amministrative per violazione del Codice della strada;
  - l'inattendibilità dei risultati della gestione di competenza e della gestione residui;
  - la sussistenza di un importo dei residui passivi del Titolo II sensibilmente superiore al dato dei residui attivi del Titolo IV e V;



- il cospicuo importo dei residui passivi del Titolo I e il conseguente superamento del parametro di deficitarietà n. 4);
- la violazione del limite di spesa del personale ai sensi dell'art. 9 comma 28 del decreto - legge n. 78/2010;
- le criticità relative ai debiti fuori bilancio riconosciuti ed in corso di riconoscimento - Violazione del parametro di deficitarietà n. 8);
- la sussistenza di una cospicua debitoria di competenza aggiornata al 2014;
- la sussistenza dello "scoperto di tesoreria" al 31 dicembre 2013 e l'utilizzo di entrate a specifica destinazione per il pagamento di spese correnti con riferimento al triennio 2012 - 2014.

## DISPONE

- che, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 148-bis d.lgs. n. 267/2000,
  - 1) l'amministrazione comunale di Andria (BT), entro sessanta giorni dalla trasmissione della presente pronuncia di accertamento, adotti i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità accertate in ordine al conseguimento dell'obiettivo del patto di stabilità interno per l'anno 2012, trasmettendo alla scrivente Sezione, nonché al Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, l'apposito modello dimostrativo adeguatamente modificato;
  - 2) l'amministrazione comunale di Andria provveda, entro l'esercizio 2015, all'estinzione della residua somma del debito fuori bilancio, oggetto di transazione, rateizzato in più di tre esercizi finanziari;
  - 3) l'amministrazione comunale di Andria, entro sessanta giorni dalla trasmissione della presente pronuncia di accertamento, adotti tutti i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità accertate e provveda, così come indicato in parte motiva, a trasmettere un'aggiornata situazione della cassa, al 31 dicembre 2014, indicando nello specifico gli incassi di parte corrente che si sono realizzati alla medesima data, i debiti di competenza pagati, l'entità dei fondi vincolati ricostituiti ai sensi del suindicato art. 195 del TUEL e la presenza dell'eventuale scoperto di tesoreria;
  - 4) il Responsabile dei servizi finanziari e l'Organo di revisione, ciascuno per la propria competenza e con piena autonomia di giudizio, anche alla luce dell'articolo 147-quinquies del d.lgs. n. 267/2000, valutino le conseguenze delle violazioni, accertate con la presente pronuncia, sugli equilibri di bilancio degli esercizi finanziari successivi, con relazione da trasmettere a questa Sezione;
  - 5) copia della presente pronuncia sia trasmessa, a cura del responsabile del Servizio di supporto, al Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento



della Ragioneria Generale dello Stato, ed al Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali, per gli adempimenti di competenza.

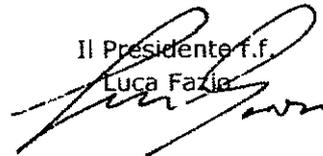
- 6) copia della presente pronuncia sia trasmessa, a cura del responsabile del Servizio di supporto di questa Sezione, al Presidente del Consiglio comunale di Andria (BT), con invito a portarla all'attenzione del Consiglio comunale, affinché vengano adottati e comunicati i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio, come previsto dall'art. 148-bis, comma 3, del TUEL;
- 7) copia della presente sia trasmessa al Sindaco e, ai sensi dell'art. 239, comma 2, lett. a) del TUEL, all'Organo di revisione dei conti del comune di Andria (BT);
- 8) copia della presente deliberazione sia trasmessa alla Procura Regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Puglia per le valutazioni di competenza, ai fini di cui all'art. 31 comma 31 del D.Lgs n.183/2011;
- 9) Ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013, la presente pronuncia di accertamento venga altresì pubblicata, in via permanente, sul sito internet del comune di Andria a cura dell'Amministrazione comunale nelle modalità di legge, dando riscontro a questa Sezione dell'avvenuta pubblicazione.

Così deliberato in Bari, nella Camera di consiglio del 12 dicembre 2014

Il Relatore  
Rossana De Corato

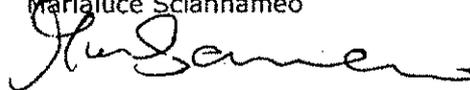


Il Presidente f.f.  
Luca Fazia



Depositata in Segreteria il 28/01/2015

Il Direttore della Segreteria  
Marialuce Sciannameo



**Documento**      **Atti**      **Altri dati**      **Revisioni**  
**Id.Doc.:** 1220454      **Tipo:** MAIL E-MAIL      **Liv.Sic.:** 1

**Oggetto:** PRONUNCIA AI SENSI DELL'ART. 148 BIS DEL D.LGS. N. 267/2000. INVIA CC

-  **Esci**
-  **Annulla**
-  **Aiuto**
-  **Report**

**Documento**  
**Data:** 28/01/2015      **Numero:**      **Origine:** ARRIVO  
**Mittente Interno:**      **In carico a:** ASS01 SINDACO  
**Classifica:** # CLASSIFICA GENERICA  
**Oggetto:** PRONUNCIA AI SENSI DELL'ART. 148 BIS DEL D.LGS. N. 267/2000. INVIA COPIA DELIBERAZIONE N. 55/PRSP/2015 ADOTTATA DALLA SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA  
**Data evidenza:**  
**Ruolo Inserimento:** ARCHIVIO E PROTOCOLLO  
**Protocollo**  
**Anno/Num.:** 2015/0008613      **Data:** 29/01/2015      **Classifica:** # CLASSIFICA GENERICA  
**Ruolo di protocollazione:** ARCHIVIO E PROTOCOLLO-ARCHIVIO E PROTOCOLLO  
**Fascicolo**

Mittenti Esterni				
	Nominativo	Data e Numero Prot.	Mezzo	Data Ric. Tipo
130233	CORTE DEI CONTI SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA	28/01/2015 75	MAIL	28/01/2015 S

**Destinatari interni**  
**Carico Attuale:** ASS01 SINDACO

 **Altri dati**    **D.M.**    **Iter**    **Passa a..**    **St. Atto**  
**All.Orig.**    **ACL**    **Doc.Prat.**    **Col.Doc.**    **Col.Pra.**

