



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

composta dai Magistrati

Consigliere	Stefania Petrucci	Presidente f.f.
Primo Referendario	Rossana De Corato	
Primo Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Referendario	Carmelina Addresso	Relatore
Referendario	Michela Muti	



a seguito della adunanza pubblica del 23 ottobre 2017 ha adottato la seguente deliberazione

VISTA la legge 5 giugno 2003 n.131 recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale n.3 del 18 ottobre 2001;

VISTO il regolamento n.14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modifiche;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

VISTO l'art.1, co.166, della legge n.266 del 23 dicembre 2005 che prevede l'obbligo per gli organi di revisione degli enti locali di inviare alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti apposite relazioni in ordine ai bilanci preventivi ed ai rendiconti degli enti;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 22/AUT/2016/INPR del 20 giugno 2016, con la quale sono state approvate le linee guida per la redazione della relazione per il rendiconto 2015;

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

VISTA la legge n.213 del 7 dicembre 2012;

VISTA l'ordinanza n. 115/2017 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna adunanza pubblica;

UDITO il Magistrato relatore, dott.ssa Carmelina Adesso;

UDITI, per il comune di Botrugno (LE), il Sindaco dott. Pasquale Barone, il Responsabile dei servizi finanziari, sig. Marcellino N. Trevisan, l'Assessore al bilancio dott. Silvano Macculi ed il Revisore dott. Giovanni Ammaturo.

FATTO

A seguito dell'esame della relazione dell'Organo di revisione del comune di Botrugno prevista dall'art.1, co.166, della legge 266/2005 e relativa al rendiconto 2015, il Magistrato istruttore chiedeva, con nota prot. n. 2608 del 26 maggio 2017, indirizzata al Sindaco ed all'Organo di revisione, ulteriori dati ed informazioni. A riscontro della richiesta inoltrata, perveniva a questa Sezione la nota di risposta prot. n.3781 del 6 luglio 2017 (prot. Cdc. 3219 del 7 luglio 2017). Esaminata la documentazione depositata, il Magistrato istruttore rilevava che non risultavano superate le seguenti criticità: squilibri di cassa con il reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria e la sua mancata restituzione a fine esercizio, scarsa movimentazione dei residui, violazione dei parametri di deficiarietà strutturale n.ri 4 e 9, violazione del patto di stabilità.

Il Presidente di Sezione procedeva, quindi, con ordinanza n. 115/2017, a convocare il comune di Botrugno per l'odierna adunanza pubblica ed a disporre la trasmissione delle osservazioni del Magistrato istruttore relative alle criticità rilevate in sede istruttoria. Con la medesima ordinanza presidenziale veniva stabilito il termine del 16 ottobre 2017, ore 12, per l'invio, da parte dell'ente convocato, dei dati richiesti, di eventuali memorie illustrative e di ogni ulteriore documentazione. Copia dell'ordinanza n. 115 e delle osservazioni del Magistrato istruttore venivano inviate a mezzo pec al comune interessato con nota prot. 4272 del 6 ottobre 2017.

Con nota prot. 5850 del 16 ottobre 2017 (prot. Cdc. n. 4397 del 16/10/2017) venivano trasmesse le memorie a firma del Sindaco.

In adunanza sono intervenuti, in rappresentanza dell'ente, il Sindaco dott. Pasquale Barone, il Responsabile dei servizi finanziari, sig. Marcellino N. Trevisan, l'Assessore al bilancio dott. Silvano Macculi ed il Revisore dott. Giovanni Ammaturo.

DIRITTO

Quadro normativo.

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



88

A

L'art.148-bis del D.Lgs. n.267/2000 (inserito dall'art.3 del D.L. 174/2012) prevede che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'art.1, commi 166 e seguenti, della legge n.266/2005, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art.119 della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, della assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare gli equilibri economico-finanziari degli enti. Ai fini di tale verifica, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti accertano, altresì, che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente. Lo stesso art.148-bis prevede, infine, che l'accertamento, nell'ambito delle verifiche prima indicate, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta, per gli enti interessati, l'obbligo di adottare, entro 60 giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio.

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

Come sottolineato a più riprese dalla Corte Costituzionale (cfr. sent n.60/2013, n.198/2012, n. 39/2014), il controllo finanziario attribuito alla Corte dei conti e, in particolare, quello che è chiamata a svolgere sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, va ascritto alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità- da intendere come verifica della conformità delle (complessive) gestioni di detti enti alle regole contabili e finanziarie- e ha lo scopo, in una prospettiva non più statica (com'era il tradizionale controllo di legalità-regolarità), ma dinamica, di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive, funzionali a



A handwritten signature or mark, possibly initials, located at the bottom right of the page.

garantire l'equilibrio del bilancio e il rispetto delle regole contabili e finanziarie. A tal fine è fatto obbligo all'Ente controllato, in caso di accertamento da parte della Sezione di violazioni di norme finalizzata a garantire la regolarità della gestione finanziaria e di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari, di adottare i provvedimenti necessari per l'eliminazione e per il ripristino degli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle Sezioni regionali di controllo che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle Sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

Per tali ragioni, l'art.3 del D.L. 174/2012 (inserendo l'art.148-bis nel D.Lgs. 267/2000), ha sensibilmente rafforzato i controlli attribuiti alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali e ha determinato il passaggio da un modello di controllo, di carattere meramente "collaborativo", privo di un effettivo apparato sanzionatorio e volto semplicemente a stimolare processi di autocorrezione, ad un modello di controllo cogente, dotato di efficacia inibitoria (il citato art.148-bis prevede la preclusione della attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria) e idoneo a determinare, attraverso un preciso iter procedimentale, il dissesto dell'ente (art.6 del D.Lgs. 149/2011).

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

Considerato, inoltre, che, anche dopo l'entrata in vigore della citata normativa, risulta tuttora in vigore l'art.7, co.7, della legge n.131/2003, qualora le irregolarità esaminate non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione delle misure previste dall'art.148-bis del D.Lgs. n.267/2000 o l'avvio del procedimento di c.d. "dissesto guidato", la natura anche collaborativa del controllo svolto dalle Sezioni regionali della Corte dei conti non esclude la possibilità di segnalare agli enti interessati anche irregolarità contabili non gravi o meri sintomi di precarietà. Ciò appare utile per prevenire l'insorgenza di più gravi situazioni di deficitarietà o di squilibrio.

Premesso quanto sopra, l'istruttoria condotta in relazione al rendiconto 2015 del comune di Botrugno, come di seguito esposto, ha evidenziato la presenza di alcune criticità rilevanti ai sensi dell'art.148-bis del D.Lgs. 267/2000.

1.Situazione di cassa.

L'istruttoria ha evidenziato un preoccupante squilibrio di cassa che comporta un costante ricorso all'indebitamento.



Il comune, infatti, dal 2011 continua ad utilizzare l'anticipazione di tesoreria che non riesce a restituire completamente a fine esercizio (l'anticipazione di tesoreria non restituita ammonta per il 2015 ad €258.017,27), superando il corrispondente parametro di deficitarietà strutturale n.9 nel 2013, 2014 e 2015.

Nelle memorie l'ente riferisce di aver potenziato l'attività di lotta all'evasione al fine di incrementare le entrate, ma di non essere ancora riuscito a risolvere la criticità.

Nel 2016, infatti, risulta ancora superato il parametro di deficitarietà n. 9 ed, alla data del 10/10/2017, l'anticipazione di tesoreria utilizzata era pari ad € 375.230,22 (comprensivi di € 314.091,08 relativi alla restituzione dell'anticipazione 2016) a fronte di € 686.933,98 concessi.

Il Collegio prende atto di quanto riferito e sottolinea come il reiterato utilizzo dell'anticipazione e la sua mancata restituzione a fine esercizio costituiscano criticità che, ove non tempestivamente corrette, espongono l'ente al rischio di gravi squilibri finanziari.

Si ricorda che, secondo il consolidato orientamento di questa Sezione, costituisce comportamento non conforme ad una sana e prudente gestione finanziaria il reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria, sia pure nei limiti consentiti dall'art. 222 del Tuel ed anche se la predetta anticipazione non è utilizzata per l'intero importo concesso. Infatti, l'anticipazione, secondo l'insegnamento della Consulta, è un negozio caratterizzato da una causa giuridica nella quale si combinano la funzione di finanziamento con quella di razionalizzazione dello sfasamento temporale tra flussi di spesa e di entrata, attraverso un rapporto di finanziamento a breve termine tra ente pubblico e tesoriere; la causa di finanziamento dell'anticipazione è stata, quindi, ritenuta compatibile con il divieto di cui all'art. 119, sesto comma della Costituzione, nei casi in cui l'anticipazione sia di breve durata, sia rapportata a limiti ben precisi e non costituisca surrettiziamente un mezzo di copertura alternativo della spesa (Corte Cost. sentenza n. 188/2014).

Sotto tale profilo, l'utilizzo costante dell'anticipazione di tesoreria per far fronte al "rosso" di cassa di fine esercizio, trasforma l'istituto da mero strumento di copertura dello sfasamento temporale tra incassi e pagamenti a mezzo di finanziamento reso necessario dalla deficienza strutturale dei primi rispetto ai secondi ed evidenzia la grave crisi di liquidità dell'Ente.

Al fine di prevenire situazioni di squilibrio tra entrate ed uscite e per evitare ritardi nei pagamenti, l'art 183 Tuel dispone, al comma 8, che *"il responsabile della spesa che adotta provvedimenti che comportano impegni di spesa ha l'obbligo di accertare preventivamente che il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di cassa e con le regole del patto di stabilità interno; la violazione dell'obbligo di accertamento di cui al presente comma comporta responsabilità disciplinare ed amministrativa. Qualora lo stanziamento di cassa, per ragioni sopravvenute, non consenta di far fronte all'obbligo contrattuale, l'amministrazione adotta le opportune iniziative, anche di tipo contabile, amministrativo o contrattuale, per evitare la formazione di debiti pregressi"*. Il reiterato ricorso all'anticipazione per far fronte al pagamento dei debiti costituisce, pertanto, evidente della violazione del disposto in esame.





2. Gestione dei residui.

La critica situazione di cassa trova un rilevante fattore eziologico nelle difficoltà riscontrate dall'ente nella riscossione delle entrate e nella movimentazione dei residui.

In particolare, l'istruttoria ha evidenziato una scarsa riscossione dei residui attivi del titolo I e V. L'ente ha riferito che i residui rimasti da incassare del titolo I (€772.087,87) derivano dal ritardo di circa due anni nell'emissione dei ruoli Tarsu/Tari (€768.845,63) per il quale si sta velocizzando il procedimento (nel 2015 la movimentazione dei residui Tarsu è stata del 46,71%). Le annualità e gli importi dei residui attivi rimasti al 31/12/2015 nel capitolo delle entrate da TARSU/TARI sono: nel 2007 e precedenti € 14.676,12, nel 2008 pari ad € 7.947,61, nel 2013 pari ad € 207.083,33 e nel 2014 pari ad € 491.468,90. Gli altri residui non movimentati del titolo I riguardano introiti IMU/TASI per € 3.242,24 risalenti al 2014.

Quanto ai residui del titolo V (percentuale riscossa del 28,10%) si tratta di finanziamenti della cassa depositi e prestiti relative alle seguenti annualità ed ai seguenti importi: 2007 e precedenti per € 22.852,98, anno 2008 per € 58.721,11 ed anno 2011 per € 27.858,22.

Con riferimento a tali residui, il Responsabile del servizio finanziario, in adunanza, ha precisato che si tratta di vecchi mutui, collegati ad opere pubbliche ancora pendenti, e che trovano corrispondenza nei residui passivi del tit.II; in alcuni casi, inoltre, le ditte devono ancora chiudere i collaudi ed i residui sono legati allo stato di avanzamento dei lavori.

Nelle memorie sono stati forniti i seguenti dati aggiornati sulla riscossione TARI/TARSU:

Tributo	carico totale	riscossi	Diminuzione carico	da riscuotere
TARI 2015	545.304,55	72.872,31	581,00	471.851,24
TARI 2014	544.483,55	462.554,17	2.062,64	80.210,38
TARSU 2013	558.192,66	513.720,29	0,00	44.472,37

Si rileva, tuttavia, che relativamente ai dati del tributo TARI per gli esercizi 2014 gli importi indicati dall'Ente alla voce "carico totale" non corrispondono alla somma degli importi "riscossi", "diminuzione carico" e "da riscuotere" che, invece, risulta ammontare a € 544.827,19.

L'ente ha confermato le difficoltà di riscossione, sottolineando la lentezza delle procedure e la ridotta efficacia degli strumenti previsti dal legislatore ed evidenziando come *"anche a distanza di anni, il Comune assiste impotente ad un residuo da riscuotere considerevole"*; ha precisato, infine, di aver potenziato la riscossione, con un'accelerazione nella preparazione dei ruoli TARI ed una più ravvicinata emissione delle cartelle di pagamento da parte di Equitalia, ora Agenzia Entrate Riscossione.

Il Collegio, nel richiamare comunque l'ente a prestare particolare attenzione nella comunicazione dei dati, prende atto di quanto riferito in merito alle azioni correttive intraprese, riservandosi di valutarne gli effetti in sede di esame dei rendiconti dei futuri esercizi. Per



l'esercizio in esame, tuttavia, non può che confermare a criticità.

3. Parametri di deficitarietà strutturale.

L'art.242 del D.Lgs. n.267/2000 stabilisce che sono da considerarsi in condizioni strutturalmente deficitarie gli enti locali che presentano gravi ed incontrovertibili condizioni di squilibrio, rilevabili da una apposita tabella, allegata al rendiconto, contenente parametri obiettivi dei quali almeno la metà presentino valori deficitari.

I parametri obiettivi rilevanti per l'esercizio 2015 sono stati fissati con D.M. 18 febbraio 2013. Questa Sezione, in varie occasioni, ha sottolineato che anche il superamento di un solo parametro di deficitarietà strutturale, pur non rendendo l'ente strutturalmente deficitario, costituisce una grave criticità che richiede la tempestiva adozione di concrete misure correttive. Tale considerazione vale, a maggior ragione, nell'ipotesi in cui, come rilevato nella fattispecie in esame, si riscontra il superamento del medesimo parametro di deficitarietà per più esercizi.

Premesso quanto sopra, nell'esercizio 2015 il comune di Botrugno ha superato i parametri di deficitarietà strutturale n.4 (volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiore al 40 per cento degli impegni della medesima spesa corrente) e n.9 (per la presenza di anticipazioni di tesoreria non rimborsate a fine esercizio in misura superiore al 5% delle entrate correnti).

Il parametro n. 4 è stato superato anche negli esercizi 2013 e 2014 ed il parametro n. 9 anche nel 2014.

L'ente, nelle controdeduzioni, ha riferito che *"le cause dello sfioramento dei parametri n.4 e n.9 sono sintomatiche sia di un rallentamento nei pagamenti che di una difficoltà nel rientrare dalle anticipazioni di tesoreria per via del già segnalato ritardo nella riscossione del ruolo TARI del comune"*.

I due parametri sono stati superati anche nell'esercizio 2016, con una riduzione della percentuale per il parametro n. 4 ed un aumento per il parametro n. 9.

Il primo parametro, infatti, passa da un valore del 55,48% nel 2015 ad un valore del 50,08% nel 2016, mentre il secondo parametro passa da 15,50% al 19,06%.

Il comune ha giustificato l'andamento dei dati sopra richiamati, sottolineando che *"lo sforzo compiuto dall'amministrazione nello smaltimento dei residui passivi del Titolo I non poteva che avere ovviamente riflessi sul parametro strutturale n. 9, a conferma della stretta correlazione con il parametro n. 4: infatti l'anticipazione di tesoreria non restituita a fine 2016 è di euro 314.091,08, con un peggioramento di euro 56.073,81 rispetto all'anticipazione non restituita nel 2015 di euro 258.017,27"*.

Il Collegio prende atto di quanto riferito, tuttavia, sottolinea come il peggioramento del parametro n. 9 costituisca sintomo evidente della perdurante criticità di cassa dovuta ad una inefficiente gestione delle entrate e ad una non corretta programmazione delle spese. Si richiama quanto osservato ai paragrafi n. 1 e 2.



4. Violazione del patto di stabilità interno

L'ente non ha rispettato nel 2015 il Patto di stabilità interno: la differenza tra il saldo finanziario ed il saldo obiettivo finale è di -107.000,00.

Il comune ha riferito che, essendo il 2015 un anno di chiusura di molte opere pubbliche, l'andamento delle riscossioni al titolo IV delle entrate, depurato dalle entrate finanziate da trasferimenti U.E. e l'andamento delle spese al titolo II, depurato dai pagamenti per opere finanziate da U.E., non hanno consentito il rispetto del Patto. Nelle memorie è stato precisato che *"si è fatto il possibile, chiudendo la gestione con un saldo finanziario di +47,00 migliaia di euro, il quale sottratto ai 154,00 dell'obiettivo posto ha portato al risultato di -107,00"*

L'ente ha fornito rassicurazioni che, nel 2016, sono state applicate le sanzioni conseguenti, compreso il taglio delle indennità degli amministratori ex art 31, comma 26 lett e) l. 183/2011.

P Q M

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia, con riferimento al rendiconto 2015 del comune di Botrugno (LE), ai sensi dell'art.148-bis del D.Lgs. 267/2000:

1) dichiara che costituiscono violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione ed irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari dell'ente la critica situazione di cassa, con il reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria e la sua mancata restituzione a fine esercizio, la scarsa riscossione delle entrate e la lenta movimentazione dei residui attivi dei titoli I e V, la violazione dei parametri di deficitarietà strutturale n. 4 e 9 e la violazione del patto di stabilità per il 2015;

2) dispone che copia della presente pronuncia sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Presidente del Consiglio comunale affinché ne dia comunicazione all'Organo consiliare, al Sindaco e all'Organo di revisione dell'ente nonché ai fini dell'adempimento di cui all'art. 31 d lgs 14 marzo 2013 n. 33.

Copia della deliberazione di presa d'atto della presente pronuncia da parte dell'ente dovrà pervenire a questa Sezione entro il termine di 60 giorni previsto dall'art.148-bis del Tuel; entro lo stesso termine dovranno pervenire i provvedimenti adottati dal comune in esecuzione della presente pronuncia, unitamente all'attestazione dell'avvenuto adempimento dell'obbligo di pubblicazione disposto dall'art. 31 del D.Lgs. n.33/2013, nei successivi 30 giorni.

Così deciso in Bari, il giorno 23 ottobre 2017.

Il Magistrato relatore
Carmelina ADESSO



depositata in Segreteria
il 13 NOV. 2017
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Mariarose SCIANNAMEO)

Il Presidente f.f.
Stefania PETRUSCI