CORTE DEI CONTI - CODICE UFF. T75

DOC. INTERNO N.45458094 del 23/02/2015

DELIBERAZIONE N.61/PRSP/2015

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

*composta dai magistrati:*

| | | |
|---|---|---|
| Presidente | Agostino Chiappiniello | |
| Consigliere | Luca Fazio | |
| Consigliere | Stefania Petrucci | |
| Referendario | Rossana De Corato | Relatore |
| Referendario | Cosmo Sciancalepore | |
| Referendario | Carmelina Addesso | |

A seguito dell'adunanza pubblica del 13 gennaio 2015 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 questionari per gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, approvati in relazione al Rendiconto della gestione 2012 dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 6/2013/AUT/INPR in data 22 febbraio 2013;
- la nota istruttoria in data 06/08/2014 indirizzata al comune di Fragagnano (TA) e all'Organo di revisione e le controdeduzioni relative al consuntivo 2012, pervenute in data 10 settembre 2014, a firma del Sindaco e dell'Organo di revisione, e successivamente integrate con nota del 2 ottobre 2014, a firma del Revisore Unico dei conti;
- le osservazioni conclusive del Magistrato relatore;
- l'ordinanza n. 75/2014 in data 12 dicembre 2014 con la quale il Presidente f.f. della Sezione ha convocato l'odierna adunanza pubblica per l'esame delle criticità evidenziate nelle suddette osservazioni finali;
- le memorie pervenute in data 8 gennaio 2015 nei termini fissati dall'ordinanza presidenziale;

Udito il relatore Ref. Rossana De Corato;

Udito, in rappresentanza del comune di Fragagnano (TA), il Sindaco – Lino Andrisano, intervenuto unitamente al Segretario generale – dott. Antonio Mezzolla, al Responsabile del Servizio finanziario – dott.ssa, Tamara Lonoce, all'Assessore - Francesco Fisichetti e al Revisore dei conti – dott. Semeraro Giuseppe.

Ritenuto in

**FATTO**

In data 6 febbraio 2014 è pervenuta la relazione dell'Organo di Revisione del comune di Fragagnano (5.354 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 con deliberazione n.6/2013/AUT/INPR in data 22 febbraio 2013.

A seguito dell'attività istruttoria avviata con nota indirizzata al comune ed all'Organo di revisione in data 06/08/2014, sono stati chiesti chiarimenti e precisazioni in ordine a numerosi aspetti della gestione finanziaria.

L'amministrazione comunale ha fornito le spiegazioni richieste con memorie pervenute in data 10 settembre 2014, a firma del Sindaco e dell'Organo di revisione e successivamente in data 2 ottobre 2014, a firma dell'Organo di Revisione; con tale ultima nota è stata trasmessa una dettagliata ed aggiornata relazione sulla situazione del contenzioso ancora in corso nei confronti dell'ente.

Il Magistrato istruttore, non avendo ritenuto i suddetti chiarimenti idonei a superare alcuni dei rilievi formulati, ha depositato le osservazioni finali, evidenziando i profili di criticità emergenti dall'esame del rendiconto 2012.

Il Presidente ha fissato in data odierna pubblica adunanza, l'Amministrazione ha

presentato nel termine del 8 gennaio 2015, fissato nella suindicata ordinanza, una memoria illustrativa a firma del Sindaco e del Revisore dei conti.
Le osservazioni del Magistrato istruttore hanno ad oggetto le seguenti criticità:

***Rendiconto 2012***

1. **Realizzazione di un saldo di competenza negativo fortemente influenzato dal saldo negativo di parte corrente**

L'attività istruttoria posta in essere sul rendiconto relativo all'esercizio 2012 ha evidenziato un saldo di competenza negativo per € 76.722,10, imputabile precipuamente a una differenza negativa di parte corrente pari ad € 103.839,48 e un saldo negativo di parte corrente (al netto delle variazioni) pari ad € 40.194,27. Tali risultanze appaiono significative, soprattutto in considerazione della circostanza che l'ente ha comunque provveduto ad applicare l'avanzo di amministrazione (€ 36.527,90), senza tuttavia realizzare un risultato positivo di competenza.
Il comune ha rappresentato che il risultato negativo è imputabile alla riduzione delle entrate del Titolo II, comunicata solo nel corso dell'anno e che non ha consentito di contrarre le spese in misura tale da consentire un risultato positivo di gestione; inoltre, con successive controdeduzioni ha specificato che la gestione del bilancio 2012 è risultata particolarmente difficoltosa, anche a causa dell'assenza temporanea del Responsabile del Servizio finanziario che non ha permesso un controllo puntuale, in corso d'anno, della gestione di competenza.
Il risultato della gestione di competenza riferito all'esercizio 2013 ha, invece, registrato un avanzo di gestione pari ad € 154.986,77 ed un avanzo di amministrazione di € 1.430.947,19.

2. **Utilizzo dell'introito derivante dal "Ristoro ambientale" per finanziare spese correnti ripetitive**

Nel corso dell'istruttoria sono stati approfonditi alcuni aspetti della gestione relativi all'utilizzazione dell'importo di € 400.000,00 per il finanziamento di spese correnti, versato a titolo di "Ristoro ambientale" dalla società che gestiva la "discarica di tipo 2B" (situata nelle vicinanze del territorio di Fragagnano).
In particolare, si rilevava che tale importo, solo in parte, sembrava essere stato destinato a finanziare spese correnti straordinarie, lasciando ipotizzare che una quota delle stesse, invece, fosse stata destinata alla copertura di spese correnti ordinarie e ripetitive.
Inoltre, si erano manifestate perplessità in merito alla sussistenza di un possibile vincolo di destinazione delle somme medesime in quanto l'art. 3, *della "Convenzione disciplinante i rapporti tra Comune di Fragagnano e Società Vergine S.P.A.* (Rubricato: *"Destinazione degli importi"*), prevedeva esplicitamente che le somme versate al comune dalla Società Vergine S.P.A., *"... devono essere prioritariamente utilizzate dal Comune per la realizzazione d'interventi di miglioramento dell'ambiente e del benessere della*

*popolazione locale, oltre che di opere infrastrutturali...".*

L'ente nelle memorie depositate in occasione dell'adunanza pubblica e nel corso della discussione orale ha rappresentato che nel corso del 2012 le entrate "*de quibus*" sono state principalmente utilizzate per finanziare spese di carattere eccezionale (oneri straordinari della gestione corrente) e per la restante parte impiegate per la parziale copertura del costo del servizio rifiuti.

Nell'esercizio 2013, invece, le risorse di che trattasi sono state destinate esclusivamente per il finanziamento di spese straordinarie, facendo venire meno la prassi, consolidata negli esercizi passati, di utilizzare le entrate derivanti dalla concessione con la "*Vergine S.P.A.*" esclusivamente per spese correnti non ripetitive.

Infine, il Sindaco ha sottolineato che l'ente a decorrere dal bilancio 2015 si è completamente e definitivamente affrancato da tale entrata, in quanto la convenzione con la "vergine S.P.A. non è stata più rinnovata alla scadenza avvenuta nel 2014.

**3. Cospicua presenza di debiti fuori bilancio riconosciuti ed in corso di riconoscimento e violazione del parametro di deficitarietà n.8**

Nel corso dell'istruttoria condotta sul consuntivo 2012 è stato rilevato che il comune di Fragagnano ha fatto ricorso all'istituto del riconoscimento dei debiti fuori bilancio, così come nel precedente esercizio 2011 e nel 2013.

Gli ulteriori approfondimenti condotti dal Magistrato istruttore, corroborati anche dalla collaborazione dimostrata dall'Amministrazione, hanno consentito di completare il complesso e cospicuo quadro debitorio esistente al 2013 e di aggiornarlo, per quanto possibile, con i dati relativi all'esercizio 2014.

Invero, a fronte di rilevanti debiti fuori bilancio riconosciuti nel triennio 2011 - 2012, l'ente ha registrato un grave e netto peggioramento della situazione debitoria nel corso dell'esercizio 2014.

I dati relativi ai debiti fuori bilancio per il periodo 2011/2013 e le percentuali riferite al parametro n.8 (limite del 1% rispetto alle entrate correnti) sono riepilogati nella tabella che segue:

***Tabella 1***

| Debiti fuori bilancio | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|
| Importo | € 186.717,00 | € 148.261,60 | 285.157,73 |
| Parametro di deficitarietà n. 8 | 6,53% | 5,50% | 9,48% |

Il comune con apposita relazione esplicativa del 2 ottobre 2014, ha ricostruito dettagliatamente la preoccupante situazione debitoria in cui versa l'ente, evidenziando che, sulla base dei dati reperiti dall'Ufficio contenzioso ed accertati dal Responsabile del Servizio finanziario, sembrerebbe ammontare ad € 594.698,90 (a titolo di sentenze esecutive, pignoramento, atti di precetto ecc.) e ad € 134.221,41 (per le parcelle degli avvocati derivanti dal contenzioso), per complessivi **€ 728.920,31.**

Si evidenzia che tale importo è quasi triplicato rispetto a quello registrato nel 2013, e sicuramente avrà un'incidenza determinante sulla misura percentuale della violazione del parametro di deficitarietà n. 8, che già nel 2013 risultava essere di quasi 10 volte superiore (9,48%) al valore soglia dell'1%.

Dalla documentazione depositata si evince che la Responsabile del Servizio finanziario, nel prospettare la necessaria applicazione dell'avanzo di amministrazione per fronteggiare tale cospicua debitoria, ha precisato che tale operazione determinerà il mancato rispetto del Patto di stabilità.

Il Sindaco, anche nel corso della discussione orale ha evidenziato e documentato (mediante il deposito agli atti di cospicua corrispondenza) che le problematiche attinenti alla gestione del contenzioso sono strettamente legate alle gravissime criticità organizzative, di funzionamento e di comunicazione con l'ufficio preposto alla gestione del servizio medesimo; infatti, nonostante i molteplici solleciti e provvedimenti adottati, ancora oggi, sussiste un'oggettiva difficoltà nel reperimento di tutta la documentazione attinente alle vicende giudiziarie che interessano il comune, oltre alla totale mancanza di collaborazione e disponibilità istituzionale alla risoluzione delle complesse problematiche processuali.

La sussistenza delle suindicate criticità che, inevitabilmente coinvolgono e condizionano la gestione del bilancio, hanno ingenerato una concreta difficoltà nell'individuazione dei debiti fuori bilancio sorti a tale titolo e, conseguentemente, hanno determinato l'impossibilità di addivenire alla quantificazione esatta degli stessi, oltre alla ricorrenza d'ipotesi di possibile danno erariale.

A tal proposito l'ente ha assicurato che sta ponendo in essere tutti gli adempimenti necessari per contenere il protrarsi di tali disservizi e sta provvedendo, ove possibile, alla stipula di accordi transattivi per contenere le ulteriori spese.

Il Sindaco, nel corso dell'adunanza pubblica, ha garantito che provvederà a trasmettere i dati aggiornati relativi al riconoscimento dei debiti fuori bilancio effettuato al 31 dicembre 2014, nonché tutta la documentazione a supporto; inoltre, su esplicita richiesta del Magistrato istruttore ha precisato che nel caso in cui il riconoscimento di tale rilevante debitoria dovesse incidere sul raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità, non esiterà a procedere per ricondurre la gestione finanziaria del comune di Fragagnano nell'alveo della legalità e correttezza contabile.

4. **Violazione dei limiti di contenimento delle spese relative a studi e consulenze**

Nel corso dell'istruttoria è stato rilevato il superamento delle spese per "studi e consulenze" rispetto al limite del 2009, l'ente ha specificato che il superamento sarebbe stato determinato dalla necessità di acquisire consulenza esterna per il servizio finanziario, temporaneamente scoperto per assenza per maternità della responsabile; inoltre, precisava che il comune nel 2009 non aveva sostenuto alcuna spesa e pertanto

aveva utilizzato, come parametro di riferimento, l'interpretazione fornita in sede consultiva dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia della Corte dei conti (cfr. Deliberazione n.227/2011), fissando il limite a *"...quello strettamente necessario che l'Ente sosterrà nell'anno in cui si verifica l'assoluta necessità. Quest'ultimo limite di spesa, diverrà il parametro finanziario per gli anni successivi..."*

Nelle osservazioni conclusive, prodromiche al deferimento all'odierna adunanza pubblica, il Magistrato istruttore non ha ritenuto superato il rilievo in base alle motivazioni addotte dal comune, in quanto la posizione interpretativa resa in sede di parere da parte della Sezione regionale suindicata non è né vincolante, né *"de plano"* condivisibile da questa Sezione regionale.

Con successive controdeduzioni il comune di Fragagnano ha precisato che seppur superato il limite della singola componente di spesa, relativa alla categoria "studi e consulenze", l'ente ha comunque rispettato i limiti disposti dall'art. 6 commi da 7 a 9 e commi da 12 a 14 del d.l. n. 78/2010, tenuto conto dei principi espressi dalla Corte costituzionale con sentenze n. 182/2011 e n. 139/2012, poiché a fronte di un limite di spesa pari ad € 12.400,39, l'ente ha impegnato e pagato complessivi € 11.248,00.

**5. Inosservanza del limite di spesa ex art. 9 comma 28 del D.L. n.78/2010**

La verifica dei dati acquisiti dalla relazione/questionario 2012 ed i successivi approfondimenti istruttori hanno evidenziato che il comune di Fragagnano ha superato il limite percentuale del 50% delle spese per personale a tempo determinato, rispetto alla spesa impegnata nel 2009, registrando una percentuale pari al 75,937%.

Nelle controdeduzioni depositate agli atti e da ultimo integrate in prossimità dell'odierna adunanza pubblica, il comune ha specificato che la spesa impegnata riguarda la stipula di una convenzione ex art. 14 del CCNL 22/01/2004 finalizzata alla temporanea copertura di un ufficio comunale con un dipendente di altro ente pubblico.

Nel corso della discussione orale il Sindaco ha confermato che si tratta di un rapporto di lavoro "in convenzione" stipulato con un dipendente a tempo indeterminato di altra amministrazione locale.

Considerato in

**DIRITTO**

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

Il D.lgs 6 settembre 2011 n. 149 ("Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5.5.2009 n. 42)" ha assegnato specifico rilievo alle pronunce delle Sezioni regionali di controllo della Corte

prevedendo che l'accertamento di comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria può condurre l'ente, a determinate condizioni, alla deliberazione del dissesto o allo scioglimento del consiglio (art. 6, comma 2 "Responsabilità politica del presidente di provincia e del sindaco").

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

In base all'art. 148 bis, comma 3, del TUEL, qualora le Sezioni regionali della Corte accertino la sussistenza *"di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno"* gli Enti locali interessati sono tenuti ad adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione della delibera di accertamento, *"...i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio..."*, e a trasmettere alla Corte i provvedimenti adottati in modo che la magistratura contabile possa verificare, nei successivi trenta giorni, se gli stessi sono idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. In caso di mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o di esito negativo della valutazione, *"...è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria..."*.

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

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

**A. Realizzazione di un saldo di competenza negativo fortemente influenzato dal saldo negativo di parte corrente**

Nell'esercizio finanziario 2012 l'ente ha registrato un risultato negativo di competenza di € 76.722,10, fortemente influenzato da una differenza negativa di parte corrente pari ad € 103.839,48 e un saldo negativo di parte corrente (al netto delle variazioni) pari ad €

CORTE DEI CONTI - SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO - BARI

40.194,27, nonostante abbia applicato una quota dell'avanzo di amministrazione pari ad € 36.527,90.

Il mantenimento dell'equilibrio del bilancio, con particolare riferimento alla parte corrente, è elemento centrale e di fondamentale importanza nella gestione finanziaria degli Enti locali perché denota la capacità dell'ente di assicurare la spesa corrente con le risorse ordinarie (primi tre Titoli delle Entrate) derivanti dal prelievo tributario, dai trasferimenti dallo Stato o da altre Amministrazioni pubbliche e dai proventi dei servizi e delle attività svolte in favore della comunità locale.

Tale principio trova riscontro nell'art. 162, co. 6 del TUEL, il quale prevede espressamente che, sia in sede di approvazione del bilancio di previsione che nella successiva gestione, sia garantito l'equilibrio della gestione corrente intesa quale saldo positivo o pareggio dato dalla differenza tra la somma dei primi tre Titoli delle entrate e la somma delle spese correnti con quelle necessarie per il rimborso delle quote capitali dei mutui e dei prestiti obbligazionari.

In tal modo il legislatore ha inteso assicurare un equilibrio economico-patrimoniale impedendo il finanziamento di spese ordinarie e ricorrenti con entrate straordinarie o in conto capitale. Il verificarsi di una situazione di squilibrio nella quale le spese correnti sono superiori alle entrate ordinarie evidenzia l'esistenza di un'anomalia gestionale che può essere temporanea o duratura.

Nel primo caso le cause della situazione di squilibrio potrebbero essere determinate da incrementi di spesa eccezionali o da un'imprevista riduzione delle entrate e conseguentemente si rende necessario porre in essere interventi di natura eccezionale che possono consistere in riduzioni di spesa, laddove possibile, o nell'utilizzo di entrate patrimoniali di Titolo IV per garantire l'equilibrio.

Nel secondo caso, se lo squilibrio si ripete nel tempo, è sicuro indice di un "*trend*" della spesa che è divenuta strutturalmente superiore alle entrate ed i rimedi che l'Ente deve adottare debbono essere maggiormente incisivi e complessi tanto da determinare, alternativamente o congiuntamente, una progressiva riduzione della spesa o un aumento delle entrate ordinarie (primi tre Titoli).

L'importanza dell'equilibrio di bilancio è stata recentemente ribadita dal legislatore che, nell'ambito della legge di attuazione del principio del pareggio di bilancio previsto dall'art. 81 della Costituzione (Legge 24 dicembre 2012 n. 243), ha stabilito che i bilanci delle Regioni, dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Province autonome di Trento e di Bolzano si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, registrano: a) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali; b) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti (art. 9, co. 1 della Legge suindicata).

Ha stabilito, inoltre, che qualora, in sede di rendiconto di gestione, gli Enti in questione registrino un valore negativo dei saldi indicati sopra, sono tenuti ad adottare misure di correzione tali da assicurarne il recupero della differenza negativa entro il triennio successivo (co. 2, del citato art. 9).

Ancorchè le disposizioni da ultimo richiamate si applicheranno a partire dall'esercizio 2016 (art. 21, co. 3 della citata Legge n. 243 del 2012), è opportuno che gli Enti locali attuino una gestione finanziaria diretta ad assicurare sia l'equilibrio della gestione di competenza che l'equilibrio della parte corrente del bilancio.

L'analisi dei dati contenuti nel rendiconto relativo all'esercizio 2012 del comune di Fragagnano evidenzia, come sopra esposto, la presenza di un saldo negativo della gestione di competenza e un saldo negativo di parte corrente nell'esercizio 2012, quest'ultimo finanziato -in parte - utilizzando l'avanzo di amministrazione, che per sua stessa natura è un'entrata non ripetitiva.

Rileva il Collegio che ancorché l'esercizio 2012 è stato caratterizzato da risultati negativi della gestione, in realtà il comune non sembra presentare una situazione finanziaria particolarmente critica, infatti, a fronte di una gestione di competenza negativa ha registrato, comunque una gestione residui positiva (€ 2.501,35) e soprattutto dispone di un cospicuo avanzo di amministrazione (€ 1.163.103,97) e di un fondo cassa finale al 31 dicembre 2012 pari ad € 1.426.379,08.

Tali dati contabili, unitamente alla pressoché inesistenza di residui attivi vetusti rinvenienti dai primi tre titoli delle entrate, consentono al Collegio di affermare che lo squilibrio di competenza, registrato nell'esercizio 2012, è verosimilmente imputabile ad una situazione transitoria che il comune ha fronteggiato in maniera adeguata e nel rispetto dei principi di sana gestione finanziaria.

D'altronde, i risultati positivi registrati nella competenza 2013, l'assenza di parametri di deficitarità che misurano la regolarità della gestione (parametro nn.1, 2, 3 e 4) ed il mantenimento di un avanzo di amministrazione e di una disponibilità di cassa "in linea" con gli importi degli anni precedenti, dimostrano che il comune ha garantito una corretta gestione del bilancio.

Per le motivazioni suesposte il rilievo può considerarsi superato, fermo restando che l'ente dovrà monitorare con attenzione il "*trend*" degli accertamenti e delle spese correnti per evitare che si ripropongano le medesime problematiche riscontrate nell'esercizio di competenza 2012, soprattutto in considerazione di quanto si avrà modo di approfondire successivamente (cfr. paragrafo C.).

**B. Utilizzo dell'introito derivante dal "Ristoro ambientale" per finanziare spese correnti ripetitive**

Il comune di Fragagnano nell'esercizio 2012 ha in parte utilizzato le entrate straordinarie dovute a titolo di "ristoro ambientale" dalla "*Società Vergine*", gestore della discarica di tipo B2" sita nel territorio comunale, per finanziare spese correnti ripetitive

Osserva il Collegio che l'impiego di entrate non ripetitive per finanziare spese ripetitive, è una criticità che, se reiterata in più esercizi finanziari, espone l'ente al pericolo di compromettere la regolarità della gestione finanziaria e di alterare gli equilibri di bilancio.
Al riguardo, giova rammentare che le entrate non ripetitive, seppur utilizzabili nell'ambito del singolo esercizio, per loro natura, non presentano alcuna garanzia che si ripetano nella stessa misura negli esercizi successivi.
Pertanto, il finanziamento di spese ripetitive attraverso entrate di natura straordinaria profila rischi per i futuri equilibri di bilancio, proprio a causa dell'incertezza ed aleatorietà che le caratterizza.
Nel caso specifico del comune di Fragagnano, il Collegio pur prendendo atto ed apprezzando lo sforzo posto in essere dall'Amministrazione convenuta, volto precipuamente a ricondurre nei limiti di una sana gestione finanziaria la destinazione di entrate straordinarie, non può fare a meno di rilevare che, almeno per l'esercizio 2012, non è stato correttamente garantito l'utilizzo di tali risorse; fermo restando che la successiva condotta tenuta dall'ente (utilizzo esclusivo per spese straordinarie e mancato rinnovo della convenzione "*de qua*"), appare compatibile con l'adozione delle misure correttive necessarie a superare il rilievo.

**C. <u>Cospicua presenza di debiti fuori bilancio riconosciuti ed in corso di riconoscimento e violazione del parametro di deficitarietà n.8</u>**

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, rapportandola agli accertamenti di entrate correnti.
Il debito fuori bilancio rappresenta un'obbligazione verso terzi per il pagamento di una determinata somma di denaro, assunta in violazione delle norme giuscontabili che regolano i procedimenti di spesa degli enti locali.
L'art.194 del D.Lgs. n. 267/2000 individua, in modo tassativo, l'ambito e le procedure per riconoscere la legittimità dei debiti fuori bilancio.
In applicazione dei principi di veridicità, trasparenza ed equilibrio di bilancio, l'ente, senza attendere l'adempimento annuale previsto dall'art.193 del D.Lgs. 267/2000, ha l'obbligo di adottare tempestivamente i provvedimenti di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, onde evitare la formazione di oneri aggiuntivi che potrebbero determinare danno erariale.
L'ente deve, quindi, provvedere immediatamente al finanziamento del debito riconosciuto e al relativo pagamento (anche con rateizzazione triennale).
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, evidenzia 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.

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

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

Questa Sezione regionale ha già avuto occasione di approfondire la tematica dell'elusione del patto di stabilità derivante dal mancato riconoscimento di debiti fuori bilancio (cfr. Deliberazione n.162/PRSP/2014).

Nel caso specifico del Comune di Fragagnano, l'incidenza dei debiti riconosciuti ai sensi della lett. e), comma 1 dell'art. 194 TUEL, maggiormente suscettibili di "slittamento" negli esercizi successivi, è pressoché inesistente, in quanto la debitoria evidenziata è riconducibile quasi esclusivamente a debiti derivanti da sentenze esecutive e dalle spese legali derivanti dagli esiti processuali.

Tuttavia, il Collegio non può esimersi dall'evidenziare che la prospettazione posta in essere dal comune in merito alle gravi difficoltà gestionali che riguardano l'Ufficio contenzioso, non consente di ritenere "*de plano*" superato il pericolo che vengano poste in essere, comunque, condotte pregiudizievoli del regolare procedimento di riconoscimento dei debiti fuori bilancio.

CORTE DEI CONTI - SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO - BARI

Invero, il comune di Fragagnano dovrebbe tempestivamente attivarsi per garantire adeguata copertura a tutta la debitoria liquida ed esigibile (fuori bilancio) rinveniente da azioni esecutive giudiziarie, ferma restando la facoltà di addivenire ad accordi transattivi con i creditori che possano consentire una rateizzazione dei pagamenti e/o delle coperture finanziarie, nei limiti di legge consentiti (cfr. art. 194 comma 2 del D.Lgs n. 267/2000).

Infatti, solo l'adeguata predisposizione di manovre di bilancio atte a garantire idoneo e tempestivo finanziamento a tale cospicua debitoria, può consentire al Collegio di reputare superato il rischio di condotte elusive del patto di stabilità da parte del comune.

Rammenta il Collegio che l'art. 193 del D.Lgs. n. 267/2000 (TUEL) stabilisce che l'organo consiliare, almeno una volta entro il 30 settembre di ciascun anno, provvede con delibera ad effettuare la ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi ed in tale sede, se ricorrono le condizioni di legge (ovvero l'accertamento negativo del permanere degli equilibri di bilancio), adotta contestualmente i provvedimenti necessari per il ripiano degli eventuali debiti di cui al successivo art. 194.

Inoltre, il suindicato art. 194 al comma 2 prevede espressamente che per il pagamento del debito fuori bilancio, l'ente può provvedere anche mediante l'approvazione di un piano di rateizzazione della durata di tre anni finanziari compreso quello in corso, convenuto con i creditori.

Il combinato disposto delle suindicate norme sembra non lasciare spazio alla possibilità per il comune di riconoscere un debito fuori bilancio senza garantire, anche in parte (se ricorrono le condizioni di cui al citato comma 2), la copertura ed il pagamento dello stesso nell'esercizio in cui il debito è riconosciuto; invero, la giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo ha già avuto modo di esprimersi in tale senso : "*...Quanto alla modalità di iscrizione in bilancio, ritiene la sezione che se la rateizzazione riguarda la copertura finanziaria del debito per mancanza di risorse, in ciascun bilancio va iscritta la parte di competenza; invece, se la rateizzazione riguarda i tempi del pagamento per far fronte ad esigenza di cassa, ma la copertura è prevista in unico esercizio finanziario, va iscritto l'intero importo nel bilancio di competenza ed il pagamento avverrà materialmente negli esercizi successivi..*". (Cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 354/PAR/2013).

Inoltre, il comune di Fragagnano, al fine di arginare possibili effetti negativi e distorsivi sui bilanci futuri, dovrebbe apporre celermente un vincolo sull'avanzo di amministrazione in modo da garantire anche il finanziamento di passività potenziali, all'attualità, non ancora note.

Tali considerazioni, tuttavia, non esonerano l'ente dal verificare e segnalare, alla competente Procura regionale della Corte dei conti, l'eventuale responsabilità amministrativa per danno erariale che potrebbe essersi consumata a seguito dei reiterati ritardi e/o omissioni che hanno connotato la gestone del contenzioso dell'ente, nonché la formazione di cospicui debiti fuori bilancio.

CORTE DEI CONTI - SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO - BARI

**D. Violazione dei limiti di contenimento delle spese relative a studi e consulenze**

Per quanto concerne la violazione *"de qua"*, il Collegio rappresenta che, con l'introduzione dei tagli alle voci di spesa di cui ai commi 7, 8, 9, 12, 13 e 14 dell'art. 6 del D.L. 78/2010, convertito, con modifiche, dalla Legge 122/2010, il legislatore ha inteso conseguire risparmi per le amministrazioni pubbliche, imponendo, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio degli enti locali.

Tali vincoli - secondo l'interpretazione recentemente fornita dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 139 del 4.6.2012, in ossequio al principio dell'autonomia finanziaria e di spesa degli enti locali – pur non potendo incidere direttamente sulla detta autonomia, si traducono in limitazioni indirette, delle quali gli enti in questione devono necessariamente tener conto.

Sebbene tali contenimenti di spesa vadano preferibilmente ricondotti nell'ambito di un limite complessivo, all'interno del quale gli enti locali possano "allocare le risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa", la "distribuzione" degli interventi riduttivi tra le singole voci previste dalla norma, tuttavia, non può certo tradursi in una libera ed incondizionata derogabilità delle misure di contenimento, pena la sostanziale ed inammissibile vanificazione della finalità di coordinamento finanziario sottesa alla norma medesima.

Conseguentemente, proprio sulla scorta delle affermazioni contenute nella citata pronuncia, non può non ritenersi che lo sforamento (imputabile a qualsiasi causa) del limite previsto per una specifica tipologia di spesa debba trovare necessaria "compensazione" nella maggiore e corrispondente riduzione di altra tipologia di spesa, di tal che, complessivamente, risulti assicurato l'obiettivo di riduzione e di contenimento voluto dal legislatore.

Nel caso di specie, il comune di Fragagnano, ha dimostrato effettivamente di non aver superato il limite complessivo delle spese oggetto di riduzione di cui al suindicato art. 6 del d.l. 78/2010, così come successivamente modificato dalla legge di conversione n. 220/2010, in quanto ha operato una compensazione della maggior spesa imputata a "studi e consulenze", con il quasi totale azzeramento delle altre tipologie previste dalla norma (relazioni pubbliche, convegni, missioni, acquisto, manutenzione, noleggio, esercizio autovetture ecc.).

Per le motivazioni suindicate il Collegio ritiene superato il rilievo formulato in sede di deferimento.

**E. Inosservanza del limite di spesa ex art. 9 comma 28 del D.L. n.78/2010**

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.

Con specifico riferimento a quanto illustrato dal comune di Fragagnano nelle memorie conclusive in data 8 gennaio 2015, evidenzia il Collegio che ai fini del calcolo del limite di spesa di cui al suindicato art. 9 comma 28 del d.l. n. 78/2010, possono considerarsi validamente escluse le spese di personale derivanti dall'art. 30 del D.Lgs. n. 267/2000 e regolamentate contrattualmente dall'art. 14 del CCNL 2004, condividendo in pieno l'indirizzo interpretativo assunto dalla giurisprudenza del controllo della Corte dei conti: "*...Ad avviso del Collegio, pertanto, anche in questo caso non verrebbe in rilievo una forma di lavoro a tempo flessibile, né a tempo parziale, perché il dipendente continua a svolgere un unico rapporto di lavoro stabile, ma nei confronti di più enti, che si sono a questo scopo convenzionati per regolare il proprio fabbisogno lavorativo. In questo modo, quindi, tramite il ricorso alla più semplice delle forme associative, quale è la convenzione, e senza attivare né nuove assunzioni, né mobilità, si favorisce, in piena legittimità, lo svolgimento della prestazione lavorativa a favore di due enti...*" (cfr. Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto n.815/PAR/2012).

Per le motivazioni suesposte il Collegio reputa superato il rilevo formulato in sede di deferimento.

**P. Q. M.**

la Sezione regionale di controllo per la Puglia nell'esercizio delle funzioni conferite dall'art. 1 comma 166 e ss. della L. n. 266/2005 e dall'art. 148 bis TUEL, in relazione agli esiti del controllo sul rendiconto dell'esercizio finanziario 2012 del comune di Fragagnano (TA) adotta specifica pronuncia accertando che

CORTE DEI CONTI · SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO · BARI

1) costituiscono irregolarità suscettibili di pregiudicare, in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari dell'Ente:

- l'utilizzo dell'introito straordinario derivante dal "Ristoro ambientale" per finanziare spese correnti ripetitive giusta quanto osservato in parte motiva;
- la cospicua presenza di debiti fuori bilancio riconosciuti ed in corso di riconoscimento e la violazione del parametro di deficitarietà n.8

DISPONE

1) che da parte del comune di Fragagnano (TA) siano adottate le opportune misure correttive idonee a superare definitivamente le rilevate criticità;
2) che l'ente in sede di presentazione delle misure correttive, comunichi i dati aggiornati al 31 dicembre 2014 relativi ai debiti liquidi ed esigibili non ancora riconosciuti, relazionando sulle motivazioni di tale ritardo e specificando gli anni di riferimento della debitoria e le date in cui tali debiti sono diventati liquidi ed esigibili;
3) che la presente pronuncia sia trasmessa, a cura della Segreteria, al Sindaco del comune di Fragagnano, al Presidente del Consiglio comunale affinché ne dia tempestiva comunicazione all'Organo consiliare e all'Organo di revisione, per gli adempimenti di cui all'art. 239 del TUEL.;
4) che copia della deliberazione di presa d'atto della presente pronuncia da parte del Consiglio comunale di Fragagnano, 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 di Fragagnano, in esecuzione della presente pronuncia;
5) che la presente pronuncia sia trasmessa alla Procura regionale presso la Sezione Giurisdizionale per la Puglia della Corte dei conti per gli adempimenti di competenza;
6) 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 Fragagnano a cura dell'Amministrazione comunale nelle modalità di legge, dando riscontro a questa Sezione dell'avvenuta pubblicazione.

Così deciso, in Bari, il giorno 13 gennaio 2015.

Il Relatore
Rossana De Corato

Il Presidente
Agostino Chiappiniello

Depositata in Segreteria il 19/02/2015
Il Direttore della Segreteria
Marialuce Sciannameo

CORTE DEI CONTI - SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO - BARI