



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

Servizio di supporto

Il Funzionario Preposto

CORTE DEI CONTI



0003409-06/10/2016-SC_PUG-T75-P

Al Sindaco
del Comune di
Barletta (BT)

Al Presidente
del Consiglio comunale
del Comune di
Barletta (BT)

All'Organo di Revisione
del Comune di
Barletta (BT)

Post. n. 64672 del 6.10.16

Oggetto: Delibera n. 160/PRSP/2016

inviato al SINDACO - NIGRO - PRESIDENTE DEL C. -

Si trasmette la deliberazione in oggetto, adottata nella Camera di consiglio del 21 giugno 2016, ai sensi dell'art. 148 bis del d.lgs. n. 267/2000.

Il Direttore del Servizio di supporto

dott.ssa *Maria Lucre Sciannameo*





DELIBERAZIONE N¹⁶⁰/PRSP/2016

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

composta dai seguenti magistrati:

Presidente di Sezione	Agostino Chiappiniello	
Consigliere	Stefania Petrucci	
Primo Referendario	Rossana De Corato	Relatore
Primo Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Referendario	Carmelina Adesso	

A seguito dell'adunanza pubblica del 21 giugno 2016 ha assunto la seguente deliberazione.

Visti:

- il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;
- la legge 21 marzo 1953, n. 161;
- la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, e ss. mm. ii.;
- la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante "Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti";
- il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL);
- la legge 5 giugno 2003, n. 131;
- la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 166 e seguenti;
- il decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149;
- il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213;
- le linee guida e i relativi questionari per gli organi di revisione economico-finanziaria degli



enti locali, approvate in relazione al Rendiconto della gestione 2012 e 2013 dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti rispettivamente con deliberazione n. 6/2013/AUT/INPR in data 22 febbraio 2013 e con deliberazione n. 11/SEZAUT/2014/INPR in data 18 aprile 2014;

- le note istruttorie sui rendiconti 2012 e 2013 indirizzate al comune ed all'Organo di revisione, e le controdeduzioni depositate dall'ente a riscontro;
- le osservazioni conclusive del Magistrato relatore in data 18 maggio 2016;
- l'ordinanza n. 62 del 31 maggio 2016 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna adunanza pubblica per l'esame delle criticità evidenziate nelle suddette osservazioni finali;
- le memorie depositate in data 15 giugno 2016 da parte del comune;

Udito il relatore Primo Ref. Rossana De Corato;

Udito, in rappresentanza del Comune di Barletta (BT), il Sindaco dott. Pasquale Cascella ed il Dirigente del Settore economico-finanziario, dott. Michelangelo Nigro.

Ritenuto in

FATTO

In data 6 febbraio 2014 e 14 novembre 2014 sono pervenute le relazioni dell'Organo di Revisione del Comune di Barletta (94.971 abitanti) sui rendiconti relativi, rispettivamente, agli esercizi 2012 e 2013, redatte ai sensi dell'art. 1 comma 166 della L. n. 266/2005 in conformità alle linee guida approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 6/2013/AUT/INPR e n. 11/SEZAUT/2014/INPR.

A seguito dell'attività di controllo espletata mediante note istruttorie indirizzate al comune ed all'Organo di revisione, sono stati presentati chiarimenti e precisazioni in ordine a numerosi aspetti della gestione finanziaria. L'amministrazione comunale ha fornito le delucidazioni richieste con memorie acquisite agli atti.

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 dei rendiconti 2012 e 2013.

Con ordinanza n. 62 del 31 maggio 2016, il Presidente della Sezione ha quindi convocato il Comune di Barletta (BT) per l'odierna adunanza pubblica, disponendo, contestualmente, la trasmissione all'ente delle suddette osservazioni finali del magistrato istruttore.

Copia dell'ordinanza n. 62/2016 e delle osservazioni sono state inviate al Comune di Barletta, via PEC, il giorno 31 maggio 2016.

In data 15 giugno 2016 sono pervenute, nel termine fissato dall'ordinanza presidenziale, le memorie illustrative, con cui il Comune di Barletta ha rassegnato le proprie controdeduzioni in ordine ai rilievi formulati.

Nel corso dell'adunanza pubblica, dopo la relazione del magistrato istruttore, i rappresentanti dell'ente, riportandosi sostanzialmente a quanto dedotto nelle memorie scritte, hanno fornito ulteriori chiarimenti su alcuni aspetti delle criticità rilevate.



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

- al recupero dell'evasione tributaria connotato da lentezza ed incompletezza (Rendiconti 2012 e 2013);
- alle criticità nella gestione dei residui attivi, dei residui contabilizzati nei servizi per conto terzi e di parte capitale (Rendiconti 2012 e 2013);
- alla sussistenza di debiti fuori bilancio riconosciuti e da riconoscere (Rendiconti 2012 e 2013);
- alla errata allocazione nella voce di bilancio "Altre per servizi per conto terzi" (Rendiconti 2012 e 2013);
- al superamento del limite di spesa di cui all'art. 9, comma 28 del D.L. n. 78/2010 (Rendiconto 2012);
- alla sussistenza di un disavanzo della gestione di competenza di parte capitale (Rendiconto 2013);
- alla violazione del parametro di deficiarietà n.4 che misura il volume dei residui passivi provenienti dal titolo I della spesa (Rendiconti 2012 e 2013);
- alla presenza di debiti liquidi ed esigibili probabilmente non completamente estinti al 31 dicembre 2014 (Rendiconto 2013);
- alla sussistenza di debiti/crediti contestati con la Società partecipata BARSIA (Rendiconto 2013).

Considerato in

DIRITTO

QUADRO NORMATIVO.

Prima di procedere all'esame delle criticità rilevate nei rendiconti degli esercizi 2012 e 2013 del Comune di Barletta (BT) appare opportuno delineare brevemente il quadro normativo vigente in materia.

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

L'art. 148-bis del D.Lgs. n. 267/2000 (inserito dall'art. 3 del D.L. n. 174/2012) prevede che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge n. 266/2005, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119 della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento e della assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare gli equilibri economico-finanziari degli enti. Ai fini di tale verifica, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti accertano, altresì, che i rendiconti degli enti locali



tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente. Lo stesso art. 148-bis prevede, infine, che l'accertamento, nell'ambito delle verifiche prima indicate, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta, per gli enti interessati, l'obbligo di adottare, entro 60 giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio.

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

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

Considerato che, anche dopo l'entrata in vigore della citata normativa, risulta tuttora in vigore l'art. 7, c. 7, della legge n. 131/2003, qualora tutte o parte delle irregolarità esaminate non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della deliberazione prevista



dall'art. 148-bis del D.Lgs. n. 267/2000 e/o l'avvio del procedimento di c.d. "dissesto guidato" disciplinato dall'art. 6, c. 2, del D.Lgs. n. 149/2011, la natura attualmente *anche* collaborativa del controllo svolto dalle Sezioni regionali della Corte dei conti non esclude la possibilità di segnalare agli enti interessati irregolarità contabili non gravi o meri sintomi di precarietà. Ciò appare utile per prevenire l'insorgenza di più gravi situazioni di deficitarietà o di squilibrio.

Le criticità riscontrate

1.- Lento e parziale recupero dell'evasione tributaria con particolare riferimento alle riscossioni dell'I.C.I. e della T.A.R.S.U. negli esercizi 2012 e 2013.

Con nota istruttoria si rilevava che, per il 2012, a fronte di accertamenti per recupero evasione tributaria pari a € 1.750.000,00, le riscossioni fossero circa il 7,6% (€ 132.730,00). E' stato chiesto, pertanto, di aggiornare la percentuale di riscossione relativa agli accertamenti contabilizzati nel bilancio 2012.

L'ente ha riepilogato i dati delle riscossioni così come segue:

Tabella 1

ICI - accertamenti 2012	€ 1.500.000,00
Riscossioni alla data del 30.06.2015	€ 682.487,54
Percentuale di riscossione	45%

TARSU - accertamenti 2012	€ 250.000,00
Riscossioni alla data del 30.06.2015	€ 250.000,00
Percentuale di riscossione	100%

I dati suindicati rivelano che il *trend* di riscossione risulta ancora parziale, almeno per quel che concerne gli accertamenti ICI 2012 (45%) per "recupero evasione" i quali, secondo quanto riportato dal Comune, sono comprensivi sia delle somme iscritte a ruoli coattivi, che di quelle contabilizzate a titolo di nuovi accertamenti.

L'Ente riferisce, inoltre, che, a partire dal 2014, l'ufficio Tributi, struttura interna all'ente, ha provveduto ad implementare i propri *software* per garantire una migliore gestione integrata dei tributi del Comune di Barletta, finalizzata ad incrociare e coordinare i dati dei contribuenti con l'anagrafe comunale e con altre informazioni utili a finalizzare la lotta all'evasione con margini di attendibilità molto più ampi ed efficaci.

Con riferimento all'organizzazione delle attività dell'ufficio tributi, incardinato nella struttura dell'ente, è stato specificato che il servizio *de quo* gestisce direttamente i tributi ICI, IMU, TASI, TARSU, TARES, TARI per le attività ordinarie di accertamento.

Per quanto concerne, invece, l'attività relativa al recupero dell'evasione, il comune ha precisato che l'accertamento è gestito direttamente dall'ufficio preposto. Per quanto riguarda ICI ed IMU l'ufficio provvede alla notifica degli avvisi di accertamento ed alla



registrazione dei relativi versamenti. Per i contribuenti che non provvedono al versamento, la riscossione coattiva avviene tramite ruolo affidato ad EQUITALIA.

Per quanto concerne la TARSU, invece, viene formato direttamente il ruolo per la riscossione degli avvisi di accertamento.

Per quanto riguarda il 2013, con nota istruttoria si rilevava che a fronte di accertamenti pari a € 1.122.869,00 le riscossioni fossero inferiori all'1% (€ 6.406,72). E' stato chiesto, pertanto, di aggiornare la percentuale di riscossione degli accertamenti 2013. L'ente ha riepilogato i dati delle riscossioni così nella tabella che segue:

Tabella 2

ICI - accertamenti 2013	€ 922.869,00
Riscossioni alla data del 30.06.2015	€ 429.153,71
Percentuale di riscossione	47%

TARSU - accertamenti 2013	€ 200.000,00
Riscossioni alla data del 30.06.2015	€ 0,00
Percentuale di riscossione	0%

Anche per l'annualità 2013 il comune ha registrato una riscossione parziale degli accertamenti ICI 2013 (47%), mentre per quel che concerne il recupero evasione TARSU si rileva l'assenza totale d'incassi.

L'Ente ha rappresentato che per la TARSU, è *in itinere* la predisposizione dei ruoli coattivi che saranno emessi entro i termini previsti per legge.

In prossimità dell'adunanza collegiale, il Comune di Barletta ha depositato i dati aggiornati al mese di maggio 2016 dai quali si evince un lieve miglioramento del *trend* di riscossione degli accertamenti ICI riferiti al 2012 e 2013, così come illustrato nelle tabelle di seguito riportate.

Tabella 3

Accertamento ICI 2012 – € 1.500.00,00	Giugno 2015	Maggio 2016
Riscossioni	€ 682.487,54	€ 883.837,30
Percentuale di riscossione	45%	59%
Residui a ruolo da incassare		€ 561.666,14

Tabella 4

Accertamento ICI 2013 – € 922.869,00	Giugno 2015	Maggio 2016
Riscossioni	€ 429.153,71	€ 479.612,70
Percentuale di riscossione	46,50%	52%
Residui a ruolo da incassare		€ 247.877,51



Inoltre, è stato specificato che sono stati operati alcuni sgravi e/o annullamenti che hanno contribuito a ridurre la percentuale delle riscossioni ancora da realizzare, e che sono stati regolarmente oggetto di cancellazione dai residui accertati.

Con riferimento al recupero evasione della TARSU contabilizzata nel bilancio 2013, il comune ha fornito il dato aggiornato (cfr. successiva tabella 5), specificando, anche per tale tipologia di entrata, che sono stati effettuati sgravi/annullamenti fiscali per l'importo di € 22.597,09, pari all'11% delle somme accertate nel bilancio 2013, regolarmente decurtati dalle somme iscritte a residuo a titolo di accertamento.

Tabella 5

Accertamento TARSU 2013 – € 200.000,00	Giugno 2015	Maggio 2016
Riscossioni	€ 0,00	€ 58.628,99
Percentuale di riscossione	0,00%	29%
Residui a ruolo da incassare		€ 118.773,92

Nel corso dell'adunanza pubblica il comune ha dichiarato che la lentezza nel recupero dell'evasione tributaria, è anche imputabile alle numerose istanze di rateizzazione dei pagamenti avanzate dai contribuenti; fermo restando che di tale circostanza l'ente ha garantito di averne debitamente tenuto conto in sede di riaccertamento straordinario dei residui.

I dati emergenti dalle relazioni-questionario relative agli esercizi finanziari 2012 e 2013, evidenziano una situazione di criticità connessa alla lentezza con la quale il comune realizza gli incassi riferiti al recupero dell'evasione dei tributi (ICI e TARSU), rispetto agli accertamenti contabilizzati nei rispettivi esercizi.

Il Collegio, pur prendendo atto che l'attività di recupero dell'evasione tributaria è gestita da un ufficio interno preposto *ad hoc*, e che l'ente ha dimostrato di seguire adeguatamente le procedure di riscossione nel tempo, non può esimersi dal rilevare che il *quantum* effettivo degli incassi, risulta essere sia percentualmente esiguo (rispetto agli importi oggetto di accertamento), che notevolmente tardivo, se si considera che sono trascorsi almeno tre anni dalla contabilizzazione in bilancio.

Evidenzia il Collegio che, in generale, la limitata capacità di riscossione, e quindi la scarsa disponibilità di liquidità di cassa, ancorché temporanea, può influenzare la capacità dell'ente di evadere puntualmente le proprie obbligazioni, soprattutto di parte corrente; orbene, anche se per il Comune di Barletta non sono state rilevate criticità nella gestione della cassa, si evidenzia che nel triennio 2012/2014 è stato violato il parametro di deficitarietà n. 4, il quale registra il volume dei residui passivi rivenienti dal titolo I delle spese (cfr. successivo punto 7).

Infine, il Collegio, rappresenta che la vigente normativa prescrive che l'attività di accertamento sia sempre preceduta da una rigorosa verifica dei titoli giuridici e delle ragioni del mantenimento in bilancio di tali voci di entrata. Invero, l'esiguo - se non addirittura



insussistente - indice di realizzazione di tali entrate evidenzia la presenza di crediti chiaramente di difficile, se non impossibile, riscossione e fornisce un importante parametro per valutare l'effettiva capacità dell'ente di realizzare le riscossioni residue.

Nello specifico, si rileva 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 alle scadenze stabilite e in misura tale da assicurare un gettito di fine esercizio non inferiore alla previsione, evitando accuratamente la costituzione di residui attivi che, per la loro consistenza, incidono sulla liquidità dell'ente.

Il Collegio rammenta che il principio di prudenza deve caratterizzare l'intera gestione finanziaria delle entrate così come chiaramente enunciato nei "Principi contabili degli Enti locali" (vigenti all'epoca) i quali stabiliscono che: *"...Nel rendiconto il principio della prudenza si estrinseca essenzialmente nella regola secondo la quale le componenti positive non realizzate non devono essere contabilizzate. Le componenti negative devono essere contabilizzate anche se solo presunte..."*, (Cfr. Finalità e postulati dei principi contabili degli enti locali, punto 70, all'epoca vigenti) 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).

Si osserva che, per quanto d'interesse in questa sede, l'applicazione al rendiconto della gestione del principio di prudenza deve tradursi nella regola secondo la quale non possono essere riportate nel risultato di amministrazione le entrate delle quali non è sufficientemente certa la realizzazione. In alternativa, è necessario procedere alla costituzione di appositi accantonamenti nel risultato di amministrazione al fine di sterilizzare gli effetti negativi derivanti da eventuali insussistenze.

Il principio di veridicità di cui all'art. 162 TUEL, applicato al rendiconto, impone che il risultato di amministrazione rispecchi l'effettiva situazione finanziaria dell'ente.

2.- Problematiche attinenti alla gestione dei residui (Rendiconti 2012 e 2013).

a) Accertamento maggiori residui attivi (Rendiconto 2012)

Nel corso dell'istruttoria condotta sul rendiconto 2012, è emersa la necessità di effettuare alcuni approfondimenti in merito alla natura dei "maggiori residui attivi riaccertati" per € 1.248.826,64 ed alla effettiva riscossione degli stessi. Il prospetto trasmesso dall'Ente ha evidenziato che nel 2012 sono stati accertati "Contributi dello Stato per finanziamento del bilancio ordinario" pari ad € 1.247.819,62 relativi all'anno 1997. In prossimità dell'adunanza pubblica, il comune ha ulteriormente precisato che il suindicato importo, interamente incassato il 30 ottobre 2012 e regolarizzato contabilmente in data 20 novembre 2012, deriva da residui perenti iscritti nel Bilancio dello Stato, così come comunicato dal Ministro dell'Interno (prot. n. 66433/2012), in applicazione dell'art. 35, comma 1, del D.L. n. 1/2012 e ss.mm. ii..



In considerazione dei chiarimenti forniti dal comune, il Collegio ritiene superato il rilievo formulato in sede di deferimento.

b) Discrasia nella gestione dei servizi in conto terzi tra le insussistenze dei residui attivi (€ 1.276.948,47) e l'insussistenza dei residui passivi (€ 0,00) (Rendiconto 2012)

L'istruttoria ha evidenziato che il comune ha effettuato una cospicua cancellazione di residui attivi riconducibili ai "Servizi per conto terzi", alla quale non corrisponde la medesima operazione di stralcio riferita ai residui passivi imputabili alla stessa tipologia di spesa.

L'Ente ha allegato un prospetto contenente l'elenco dei residui attivi cancellati (indicati per importo ed anno di provenienza), ed ha specificato che: "...*tali partite sono state cancellate per il venir meno del titolo giuridico e le stesse sono state inserite nel Conto del Patrimonio...*".

La risposta fornita non è stata ritenuta esaustiva, anche in considerazione dell'impossibilità di individuare, nello specifico, la natura dei residui attivi cancellati.

Pertanto, è stato chiesto al comune di precisare se i corrispondenti residui passivi (pari a complessivi € 1.276.948,47), siano stati pagati negli anni precedenti, ovvero siano stati cancellati.

In prossimità dell'adunanza collegiale, il Comune di Barletta ha specificato che parte dei residui attivi cancellati rinvencono da "...*erronee allocazioni contabili...*", mentre, sul fronte della spesa si è proceduto ai relativi pagamenti.

A tal proposito, è emerso che alcune poste di bilancio iscritte negli esercizi precedenti a quelli oggetto di approfondimento (per es. rimborso somme anticipate per indennità di esproprio, lavori in danno ecc.), sono state erroneamente imputate e pagate sul titolo IV della spesa (piuttosto che sul titolo II - spese in conto capitale) determinando, con ogni probabilità, negli esercizi a cui si riferiscono gli accertamenti e i pagamenti, una discrasia anche nel calcolo delle entrate finali/spese finali da computare ai fini del saldo del patto di stabilità (cfr. Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 55/PRSP/2015 e sentenza SS.RR. in speciale composizione n 18/2015/EL).

Tale considerazione è supportata anche da quanto affermato dal comune, il quale ha dichiarato che una parte rilevante dei residui attivi cancellati è stata iscritta nel Conto del patrimonio tra i crediti di dubbia esigibilità, rivelando, pertanto, che non si è ancora proceduto alla riscossione degli stessi da parte dei debitori, a fronte di pagamenti già effettuati e contabilizzati nel titolo IV del bilancio (riferito ai servizi in conto terzi).

Per quel che concerne, invece, la contabilizzazione nel Cap. 3901824 "Fondo risorse decentrate integrative" sul quale sono stati cancellati residui attivi per € 50.306,32, il Dirigente del Settore economico-finanziario ha specificato, nel corso della discussione orale, che per tale voce di spesa non sono stati effettuati i corrispondenti pagamenti.

Rileva il Collegio, così come si avrà modo di approfondire in prosieguo (cfr. successivo punto 4), che l'errata contabilizzazione nei "Servizi per conto terzi" di voci di entrata/spesa



riconducibili ad altri titoli di bilancio rappresenta non solo una violazione di legge, ma potrebbe pregiudicare il corretto calcolo del saldo del patto di stabilità.

Per quel che concerne il medesimo rilievo riferito all'esercizio 2013, il comune ha chiarito che i residui cancellati erano imputabili correttamente ai servizi per conto terzi, riguardando quasi esclusivamente la voce: "Restituzione depositi cauzionali per spese contrattuali".

c) Sensibile scostamento (pari rispettivamente ad € 56.693.022,30 ed € 52.075.370,56) tra l'importo dei residui attivi dei Titoli IV e V ed i residui passivi del Titolo II (Rendiconti 2012 e 2013)

Nello specifico, è stato precisato che i residui passivi iscritti al Titolo II della spesa derivavano da impegni contabilizzati a seguito di procedure di gara avviate, previa avvenuta verifica ed accertamento della copertura finanziaria, e che le spese in conto capitale avevano, sempre e comunque, trovato copertura nei titoli IV e V delle entrate e mediante applicazione ai bilanci di previsione degli avanzi di amministrazione derivanti dall'approvazione dei relativi rendiconti di gestione.

Inoltre, il comune ha riferito che "...nel corso degli anni precedenti sono state previste numerose opere pubbliche; in molti casi si è ancora in fase di avanzamento degli stati di progettazione e, pertanto, non si è potuto procedere ai relativi appalti...".

In prossimità dell'adunanza collegiale il comune ha rappresentato che i residui attivi e passivi relativi alle entrate/spese in conto capitale, sono stati rideterminati, applicando i nuovi principi contabili introdotti con il D.Lgs n. 118/2011, sia nel corso delle operazioni di riaccertamento straordinario effettuate in occasione dell'approvazione del Rendiconto di gestione 2014, che delle operazioni di riaccertamento ordinario propedeutiche alla formazione del Rendiconto di gestione 2015, confluendo in parte nei "Fondi pluriennali vincolati".

Inoltre, è stato specificato che essendo venuta meno la norma di cui all'art. 183 comma 5, lett. b) del TUEL, che consentiva l'assunzione di impegni di spesa cd. automatici, i residui passivi relativi a tale tipologia di spese d'investimento inserite negli atti di programmazione dell'ente, per le quali, però, non si sono costituite delle "obbligazioni giuridicamente vincolanti", sono stati definitivamente cancellati, determinando una dotazione di cassa che ha anche alimentato il fondo destinato agli investimenti dell'avanzo di amministrazione.

In considerazione di quanto suesposto, il comune ha fornito i dati aggiornati al Rendiconto 2015 esponendo i seguenti risultati:

- Residui attivi del titolo IV: € 6.021.329,54;
- Residui attivi del titolo V: € 1.495.278,86 (di cui € 1.130.000,00 relativi a due mutui contratti a fine dicembre 2015 e confluiti nell'avanzo di amministrazione vincolato da applicare al bilancio di previsione 2016);
- Residui passivi del titolo II: € 10.050.120,73;
- Fondo cassa al 31 dicembre 2015: € 56.196.031,98;
- Cassa vincolata ad oggi: € 33.684.234,95.



Evidenzia il Collegio che alla luce dei chiarimenti, approfondimenti ed aggiornamenti forniti dal comune in occasione del deferimento in sede collegiale, è possibile ritenere superato il rilievo formulato per entrambi gli esercizi finanziari oggetto di controllo, in quanto è stato adeguatamente comprovato che nei successivi rendiconti (2014 e 2015) sono state poste in essere tutte le misure correttive idonee a garantire adeguata copertura di bilancio alle spese in conto capitale (finanziate con entrate a destinazione specifica), non solo in relazione ai relativi residui, ma in termini di cassa. Tanto è dimostrato dall'entità della cassa vincolata che copre abbondantemente la discrasia, oramai fortemente ridotta, tra i residui attivi e passivi di parte capitale.

3.- Problematiche inerenti i debiti fuori bilancio- Pagamento di debiti fuori bilancio prima del riconoscimento consiliare di legittimità (Rendiconti 2012 e 2013)

Nel corso dell'esercizio 2012, l'Ente ha proceduto al riconoscimento e finanziamento di debiti fuori bilancio per € 436.899,74 di cui € 353.712,24 ai sensi della lett. a), ed € 83.187,50 ai sensi della lett. e) dell'art. 194 TUEL.

Al 31/12/2012 risultavano ancora debiti fuori bilancio in corso di riconoscimento pari ad € 8.648.657,07, riconosciuti solo parzialmente nel 2013.

Infatti, nel corso del 2013, l'Ente ha proceduto al riconoscimento e finanziamento di debiti fuori bilancio per l'importo di € 5.602.544,18 di cui € 443.735,48 di parte corrente ed € 5.158.808,70 in conto capitale. Parte dei debiti fuori bilancio in corso di riconoscimento al 31/12/2012 risultavano, alla data della risposta fornita dall'ente (30 luglio 2015), ancora in fase istruttoria (a titolo meramente esemplificativo: debiti di € 181.543,71 ed € 121.845,39 quali rimborsi per "avvocati esterni").

Al 31/12/2013, inoltre, vi erano ulteriori debiti fuori bilancio in corso di riconoscimento pari ad € 974.742,31.

Infine, è stata riscontrata la presenza di debiti fuori bilancio di cui è stato disposto il pagamento in assenza del relativo provvedimento consiliare di riconoscimento. Tale irregolarità, in effetti, è confermata dai dati rilevabili dalle tabelle fornite dall'Ente nella risposta istruttoria dalle quali si evince che, per numerosi debiti fuori bilancio, l'ente ha effettuato l'impegno ed il successivo pagamento in annualità precedenti rispetto all'anno in cui il Consiglio comunale ha assunto la relativa delibera di riconoscimento (trattasi prevalentemente di sentenze di esproprio).

Per esempio il debito fuori bilancio derivante dalla sentenza n. 817/09, rateizzato con impegni di spesa imputati ai bilanci 2009-2010-2011 e riconosciuto con delibera di C.C. n. 20/2013.

Con riferimento a tale ultimo rilievo, l'Ente ha precisato che per i pagamenti effettuati in assenza del relativo provvedimento consiliare si è operato al solo fine di evitare aggravii di spesa derivanti da esecuzioni forzate conseguenti a sentenze immediatamente esecutive.

In merito all'elevata presenza di debiti fuori bilancio riconosciuti e da riconoscere, il Comune ha riferito che "...la situazione dei debiti fuori bilancio è tutt'ora in continua evoluzione. A



partire dal 2013, prima il Commissario Straordinario e successivamente la nuova Amministrazione, hanno avviato una puntuale ricognizione delle possibili passività pregresse, quantificate in misura superiore a 8,6 milioni di euro, rivenienti dalle precedenti gestioni. Ciò proprio al fine di stanziare le necessarie coperture, accelerare la fase di istruttoria, procedere all'eventuale riconoscimento e relativo finanziamento. Vi sono stati casi in cui, al fine di non incorrere in ulteriori aggravii di oneri, per alcune posizioni di debiti certi, liquidi ed esigibili rinvenienti da sentenza divenute esecutive, è stato effettuato il pagamento rinviando a successivo provvedimento il relativo riconoscimento. (...). Per le altre partite, ancora oggi sono in corso attività istruttorie da parte degli uffici competenti, finalizzate alla verifica dell'an e, conseguentemente, alla precisa quantificazione del debito da riconoscere e finanziare nel corso dell'esercizio 2015..."

Inoltre, il Comune ha rappresentato che, prudenzialmente, già con lo schema del bilancio previsionale 2015, adottato con delibera di Giunta n. 300 del 30 dicembre 2014, sono stati stanziati capitoli di spesa per presunti debiti fuori bilancio, per importo di € 2.780.000,00 ("somma residuale rispetto a quanto già istruito, riconosciuto e finanziato con i bilanci 2013 e 2014"). Con l'approvazione definitiva del bilancio di previsione 2015/2017, di cui alla delibera di C.C. n. 36 del 13 aprile 2015, del rendiconto della gestione 2014 (delibera di C.C. n. 38 dell'8 giugno 2015), e della delibera di riaccertamento straordinario dei residui (delibera di Giunta n. 118 dell'8 giugno 2015), tali stanziamenti sono stati definitivamente coperti, così come disposto dall'art. 187, comma 2, lett. a) TUEL, utilizzando parte dell'avanzo di amministrazione 2014 al 1° gennaio 2015, rideterminato a seguito del riaccertamento straordinario ex art. 3, comma 7, D.lgs. n. 118/2011.

Nel corso della discussione orale è stato confermato che il valore dei debiti fuori bilancio complessivamente riconosciuto nel triennio 2013/2015, è stato di € 8.294.977,11, mentre, è ancora in fase di verifica l'importo residuale di € 500.000,00, per il quale il comune ha provveduto, comunque, a stanziare prudenzialmente il relativo importo nel bilancio di previsione 2016.

Infine, per quel che concerne il pagamento di debiti fuori bilancio derivanti da sentenze di condanna, ancor prima del formale riconoscimento consiliare di legittimità del debito, il Dirigente del Servizio finanziario ha specificato che, comunque, i pagamenti sono sempre avvenuti entro i 120 giorni previsti dalla legge per l'attivazione delle procedure esecutive. Rammenta il Collegio che l'art. 194 comma 1 del TUEL, prevede analiticamente e tassativamente altre ipotesi in cui ricorre un debito fuori bilancio per il quale deve essere attivata la procedura di riconoscimento disciplinata dalla medesima norma.

Il debito fuori bilancio rappresenta una obbligazione verso terzi per il pagamento di una determinata somma di denaro, assunta in violazione delle norme giuscontabili che regolano i procedimenti di spesa degli enti locali. In applicazione dei principi di veridicità, trasparenza ed equilibrio di bilancio, l'ente, senza attendere l'adempimento annuale previsto dall'art.193 del D.Lgs. n. 267/2000, ha l'obbligo di adottare tempestivamente i



provvedimenti di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, onde evitare la formazione di oneri aggiuntivi che potrebbero determinare danno erariale. L'ente deve, quindi, provvedere immediatamente al finanziamento del debito riconosciuto e al relativo pagamento (anche con rateizzazione triennale). Per il finanziamento di tali spese, il legislatore pone precisi limiti (art.193 e 194 del D.Lgs. 267/2000).

La formazione di debiti fuori bilancio costituisce indice della difficoltà dell'Ente di governare correttamente i procedimenti di spesa attraverso il rispetto delle norme previste dal TUEL. L'esatta individuazione e quantificazione dei debiti fuori bilancio nel corso dell'esercizio finanziario costituisce, pertanto, un preciso dovere dell'organo consiliare, il quale è stato investito dal legislatore dell'obbligo di dare atto del permanere degli equilibri di bilancio (almeno una volta all'anno e comunque entro il 30 settembre) e, in quella sede, di verificare se la sussistenza di debiti f.b. possa, in qualche modo, incidere negativamente sulla situazione finanziaria o alterare i risultati di competenza.

Una parte cospicua dei debiti fuori bilancio riconosciuti dal Comune di Barletta è riconducibile al pagamento di debiti derivanti da sentenze esecutive per le quali il comune, mediante il provvedimento di riconoscimento del debito, ha regolarizzato contabilmente pagamenti già corrisposti ai creditori.

Il Comune di Barletta non sempre ha attivato tempestivamente la procedura consiliare di riconoscimento di legittimità del debito fuori bilancio, ma ha effettuato il pagamento nelle more dell'assunzione della relativa deliberazione.

Il Collegio, pur prendendo atto che i pagamenti sono stati effettuati tempestivamente e con l'intento precipuo di scongiurare l'attivazione di procedure esecutive ulteriormente onerose, non può esimersi dal rilevare che la giurisprudenza della Corte dei conti (cfr. *ex multis*, SSRR n. 12/2007/QM) ha ripetutamente evidenziato la sostanziale diversità esistente tra la fattispecie di debito derivante da sentenze esecutive e le altre previste dall'art. 194 TUEL, osservando come, mentre nel caso di sentenza esecutive di condanna il Consiglio comunale non ha alcun margine di discrezionalità nel valutare l'an ed il quantum del debito, poiché l'entità del pagamento rimane stabilita nella misura indicata dal provvedimento dell'autorità giudiziaria, negli altri casi descritti dall'art. 194 TUEL l'organo consiliare esercita un ampio apprezzamento discrezionale.

In mancanza di una disposizione che preveda una disciplina specifica e diversa per le "sentenze esecutive", tuttavia, non è consentito discostarsi dalla stretta interpretazione dell'art. 194 TUEL ai sensi del quale il "riconoscimento" del debito avviene, prima del pagamento, con atto del Consiglio comunale.

Ritiene il Collegio che, a fronte dell'imperatività del provvedimento giudiziale esecutivo, il valore della delibera del Consiglio non è quello di riconoscere la legittimità del debito che già è stata verificata in sede giudiziale, bensì di ricondurre "al sistema di bilancio un fenomeno di rilevanza finanziaria che è maturato all'esterno di esso" così come previsto al punto 101 dal principio contabile n. 2 (all'epoca vigente)



In tale prospettiva l'art. 194, primo comma, TUEL rappresenta un'eccezione ai principi riguardanti la necessità del preventivo impegno formale e della copertura finanziaria; onde per riportare le ipotesi previste nell'ambito del principio di copertura finanziaria è, dunque, richiesta la delibera consiliare con la quale viene ripristinata la fisiologia della fase della spesa e i debiti *de quibus* vengono ricondotti a sistema (cfr. *ex multis* Corte dei Conti, sez. contr. Friuli Venezia Giulia, 6/1c/2005, cit.) mediante l'adozione dei necessari provvedimenti di riequilibrio finanziario.

Ulteriore funzione svolta dalla delibera consiliare è l'accertamento delle cause che hanno originato l'obbligo, con le conseguenziali ed eventuali responsabilità; infatti, questa funzione di accertamento è rafforzata dalla previsione dell'invio alla Procura regionale della Corte dei conti (art. 23, comma 5, L. 289/02) delle delibere di riconoscimento di debito fuori bilancio.

Nella delineata prospettiva interpretativa, la delibera consiliare svolge una duplice funzione, per un verso, tipicamente giuscontabilistica, finalizzata ad assicurare la salvaguardia degli equilibri di bilancio; per l'altro, garantista, ai fini dell'accertamento dell'eventuale responsabilità amministrativo-contabile (cfr. *ex multis*: Corte dei conti, Sezione Regionale per la Puglia n. 180/PRSP/2014).

La correttezza del tempestivo riconoscimento è confermata dal punto 103 del principio contabile n. 2 cit., secondo cui *"...Nel caso di sentenza esecutiva al fine di evitare il verificarsi di conseguenze dannose per l'ente per il mancato pagamento nei termini previsti decorrenti dalla notifica del titolo esecutivo, la convocazione del Consiglio per l'adozione delle misure di riequilibrio deve essere disposta immediatamente e in ogni caso in tempo utile per effettuare il pagamento nei termini di legge ed evitare la maturazione di oneri ulteriori a carico del bilancio dell'ente..."*.

Pertanto, alla luce dell'attuale normativa, non è consentito all'ente locale discostarsi dalle prescrizioni letterali dell'art. 194 TUEL, che garantisce una maggiore efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa per salvaguardare gli equilibri finanziari dell'ente locale, né di procedere al pagamento di tale tipologia di debiti prima dell'adozione della delibera consiliare; tale impostazione non muta neanche qualora vi sia già una disponibilità finanziaria sui pertinenti capitoli di bilancio (cfr. *ex multis* Corte dei conti, Sezione Regionale di controllo per la Basilicata n.6/PAR/2007).

L'ente, in caso di contenzioso giudiziario, ha l'onere di accantonare le risorse necessarie per tutelarsi, quantomeno sotto il profilo finanziario, da una probabile soccombenza ed evitare o neutralizzare gli effetti sfavorevoli che ne potrebbero derivare; tuttavia, anche la sussistenza di uno specifico fondo non consentirebbe, comunque, all'ente di omettere la delibera di riconoscimento, in quanto in tal modo si vanificherebbe la disciplina di garanzia predisposta dall'ordinamento.

E' pur vero che il mancato tempestivo pagamento espone l'ente locale al rischio di azioni esecutive; nondimeno, è altrettanto indubitabile che i 120 giorni di tempo dalla notifica del



titolo esecutivo previsti dall'art. 14, del Decreto Legge 31.12.1996, n. 669 (convertito in legge 28.02.1997, n. 30 come modificato dall'art. 147 della Legge 23.12.2000, n. 288) - ai fini dell'avvio di procedure esecutive nei confronti della P.A. - costituiscono un periodo sufficientemente ampio per provvedere agli adempimenti di cui all'art. 194 TUEL.

L'avvio del procedimento ordinario di spesa ex art. 183 e ss. del TUEL postula comunque, già sul piano logico, una positiva valutazione dell'Organo consiliare sulla sussistenza dei presupposti di riconoscibilità, sulle cause ed eventuali responsabilità connesse, nonché sulle misure correttive tese ad evitare il reiterarsi delle anomalie oggetto di soccombenza giudiziale.

Le funzioni di indirizzo e la responsabilità politica del Consiglio comunale non sono infatti circoscritte alle scelte di natura discrezionale, ma si estendono anche ad attività e procedimenti di spesa di natura vincolante ed obbligatoria, atti che, come noto, transitano necessariamente anch'essi attraverso l'atto programmatico generale e di natura autorizzatoria, quale è, per l'appunto, il bilancio di previsione.

Rispetto a tale complesso di autorizzazioni di spesa, l'attività gestionale, affidata dalla legge ai dirigenti, rappresenta espressione di un momento necessariamente successivo e, quindi, inevitabilmente consequenziale rispetto alla decisione dell'Organo cui è intestata la responsabilità politica dell'azione amministrativa.

La fase gestionale, di natura prevalentemente esecutiva, non potrebbe dunque validamente allocarsi in un segmento temporale anteriore rispetto all'attività decisionale del Consiglio, senza che ne risulti sovvertita la fondamentale distinzione tra attività di indirizzo politico ed attività gestionale.

In definitiva, non è corretta, sotto il profilo contabile, la procedura seguita dal Comune di Barletta per il pagamento dei debiti nascenti da sentenze esecutive ancor prima del loro riconoscimento di legittimità da parte del Consiglio Comunale.

Il Collegio, comunque, prende atto che il Comune di Barletta ha nel corso del 2015 pressoché completato le procedure di riconoscimento dei debiti fuori bilancio liquidi ed esigibili rivenienti dagli esercizi precedenti, ed ha predisposto nel bilancio di previsione 2016, adeguate misure finanziarie per fronteggiare la ricorrenza di eventuali passività pregresse e/o potenziali.

4.- Errata allocazione nella voce "Altre per servizi in conto terzi" (Rendiconto 2012 e 2013)

Il principio contabile n. 2, punto 25, nel testo (all'epoca vigente) approvato dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti pubblici istituito ai sensi dell'art. 154 del T.U.E.L., precisa 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...". Esse riguardano "tassativamente" quelle di cui all'elenco ivi riportato (cfr. lettere da a ad f), la cui voce residuale concerne le entrate e le spese per servizi rigorosamente effettuati per conto di terzi.



Tale principio è stato rafforzato dall'art. 3 del d.lgs. n. 118/11 prevede che, a decorrere dal 1° gennaio 2015, le Amministrazioni Pubbliche territoriali conformino la propria gestione ai principi contabili generali, nonché ai principi contabili applicati della programmazione, della contabilità finanziaria, della contabilità economico-patrimoniale e del bilancio consolidato. Il Principio contabile applicato della contabilità finanziaria fornisce una rinnovata e precisa definizione dei servizi per conto terzi, comprendenti le transazioni poste in essere per conto di altri soggetti in assenza di qualsiasi discrezionalità ed autonomia decisionale da parte dell'Ente, quali quelle effettuate come sostituto di imposta (Sez. controllo Liguria, deliberazione n. 58/2014).

Nel corso dell'istruttoria effettuata sui rendiconti 2012 e 2013 del Comune di Barletta, è emerso che alcune poste contabili sembrerebbero essere state allocate erroneamente tra i servizi in conto terzi, non rientrando nella categoria denominata in bilancio: "Altre per servizi in conto terzi".

A seguito di ulteriori approfondimenti istruttori l'ente ha ammesso che *"...di fatto, alcune delle imputazioni contabili nei "Servizi conto terzi" sono state effettuate in maniera impropria, molte delle quali supportate anche da provvedimenti dirigenziali. Alcune voci rientranti nella codifica 4.00.00.02 sono state impropriamente allocate nel codice 4.00.00.05 relativo alle "Altre per servizi conto terzi..."*.

Inoltre, con riferimento ad alcune voci per le quali erano stati richiesti espressamente chiarimenti in merito, il comune ha rappresentato che:

- relativamente agli *"incentivi dipendenti"* (2012), per l'importo di € 241.575,60, si tratta di compensi per la progettazione e di somme incassate dalle controparti soccombenti nelle liti che, per Regolamento Comunale in applicazione del CCNL, trovano originaria copertura negli impegni del Titolo II, ma i quali in fase di pagamento vengono fatti transitare in entrata e spesa nelle partite di giro. Tale meccanismo, ad avviso del Comune, è stato utile per avere maggiore contezza contabile dei movimenti per tali incentivi che fanno capo a impegni rivenienti da anni pregressi. Inoltre, sono presenti nelle partite di giro a titolo di incentivi al personale le somme incassate dalle parti soccombenti in giudizio ed erogate agli avvocati comunali in applicazione dell'art. 27 CCNL 14/9/2000 "compensi per l'avvocatura comunale";
- la voce *"Poste Italiane"*, per un importo di € 166.463,20, fa riferimento ad una determina dirigenziale n. 1992 del 27 dicembre 2012, allegata alla risposta istruttoria (avente ad oggetto: impegno di spesa per i servizi di stampa e notifica degli atti giudiziari - verbali codice della strada resi da poste italiane s.p.a.- liquidare e pagare);
- nel caso del *"Contenzioso"* per un importo di € 39.757,00, è stata allegata alla risposta istruttoria la determina dirigenziale n. 1344 del 14 settembre 2012 (avente ad oggetto: impegno, liquidazione e pagamento Società Chiarazzo) dalla quale si evince che il Comune aveva emesso un mandato di pagamento con IBAN errato e che le relative somme erano state successivamente restituite e incassate dal Comune tra le entrate dei servizi in conto



- terzi; pertanto, in seguito, il pagamento della società creditrice è transitato come impegno, liquidazione e pagamento su un capitolo di spesa relativo a partite di giro;
- per i "Servizi sociali", dell'importo di € 544.223,82, e per le spese "Varie", dell'importo di € 279.652,80, il Comune precisa che trattasi di mere sistemazioni contabili e che tale metodo è spesso imputabile all'assenza degli appositi stanziamenti, non avendo approvato il relativo bilancio di previsione al momento del verificarsi della manifestazione finanziaria, come di fatto è accaduto nel 2012 e 2013;
 - per la voce "Lavori in danno messa in sicurezza Palazzo Affaitati", di € 40.000,00, è stata trasmessa la determina dirigenziale n. 1091 del 10 luglio 2012 (avente ad oggetto: incarico a professionisti abilitati e ad impresa edile per l'esecuzione in danno, a tutela della pubblica e privata incolumità, dei lavori di messa in sicurezza all'immobile sito in via Nazareth n. 41,43,45- Palazzo Affaitati) con la quale si affidavano gli incarichi all'impresa edile e all'architetto per l'esecuzione dei lavori e contestualmente si impegnava l'importo di € 40.000,00 sul capitolo 13001841 del bilancio 2012 e si accertava l'importo di € 40.000,00 sul capitolo 3901823 del bilancio 2012.
 - per la voce "Ritenute varie a carico di dipendenti", per un importo di € 31.416,38, il Comune ha dichiarato che "...si fa riferimento a ritenute di dipendenti comandati presso altre Amministrazioni, allocate in tale voce, così come da codifica SIOPE 4.00.00.05, Codice Gestionale 4503...";
 - per il "Rimborso assicurazione" per un importo di € 10.466,41: il Comune ha precisato che "...trattasi di somme anticipate per disposizioni di sentenza emessa dal Tribunale di Trani, successivamente rimborsateci, per pari importo, dall'Assicurazione condannata alle spese...";
 - per la voce "Incentivi dipendenti" (2013) per un importo di € 68.823,82, ci si riferisce a "...compensi per progettazione che trovano originaria copertura negli impegni del Titolo II e che in fase di pagamento sono stati fatti transitare in entrata e spesa nelle partite di giro al fine di avere maggiore contezza contabile dei movimenti per tali incentivi che fanno capo a impegni rivenienti da anni pregressi...";
 - per la voce "varie" per un importo di € 128.627,65, il Comune ha chiarito che "...€ 54.932,20 sono state erroneamente indicate nella voce "Altre per servizi conto terzi", anziché nella voce "Ritenute erariali"; infatti, contabilmente risultano allocate al codice SIOPE 4.00.00.02. La differenza si riferisce prevalentemente a voci legate ad elezioni comunali, imputate al Codice SIOPE 4.00.00.02."
 - per le "Anticipazioni varie per conto terzi", pari ad € 462.657,49, che, il Comune ha dichiarato che "...comprende voci legate alle elezioni (codice SIOPE 4.00.00.05), voci che avrebbero dovute più correttamente confluire nel codice SIOPE 4.00.00.02., voci allocate per mere sistemazioni contabili, che non trovavano corrispondenza in altri capitoli di bilancio."



Si evidenzia che, sia nell'esercizio 2012 che nel 2013, il Comune di Barletta ha contabilizzato nei servizi in conto terzi (Altre in conto terzi), numerose voci di entrata/spesa che a rigore si sarebbero dovute accertare/impegnare e riscuotere/pagare in altri titoli di bilancio; a titolo meramente esemplificativo: il servizio di progettazione ed i lavori di messa in sicurezza di "Palazzo Affaltati", gli incentivi per la progettazione al personale e le spese per i Servizi sociali ecc..

D'altro canto, sulla base di quanto dichiarato dal comune, anche in sede di discussione orale, sembrerebbe che l'errata contabilizzazione sia stata perpetuata - almeno per alcune tipologie di spese - anche in occasione dei pagamenti effettuati in anticipazione da parte dell'ente, rischiando l'alterazione del computo delle entrate finali e spese finali da considerare ai fini del saldo del patto di stabilità.

Invero, se in alcuni casi il "transito" (ancorché erroneo) nei "Servizi in conto terzi" di alcune voci di bilancio può avere una valenza meramente temporanea e risultare neutra ai fini del rispetto del patto di stabilità, in altri, la tempistica dei pagamenti (rispetto a quella delle riscossioni) unitamente all'errata contabilizzazione di alcune spese (in particolare se in conto capitale), potrebbero influenzare il saldo delle spese finali ed alterare, con ogni probabilità, il calcolo ai fini del patto di stabilità.

Infine, il comune ha assicurato che, a decorrere dal 2014, sono state adottate adeguate misure correttive volte a superare tali irregolarità e garantire la corretta registrazione nelle opportune voci di bilancio.

5.- Superamento del limite di spesa di cui all'art. 9, comma 28 del D.L. n. 78/2010 (Rendiconto 2012)

Nel corso dell'istruttoria è stato rilevato che il comune non ha rispettato nell'esercizio 2012, il limite del 50% imposto per la spesa del personale a tempo determinato, previsto ex art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010.

L'ente ha precisato che *"...il superamento si è realizzato essenzialmente per garantire la presenza di alcune figure ritenute indispensabili per l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa. Infatti, al netto dei contratti in essere avviati negli anni precedenti, nel corso del 2012, si è dovuti garantire il funzionamento di alcuni uffici per l'espletamento di servizi infungibili quali il medico veterinario, per un importo di € 30.987,54, e gli stessi uffici della Ragioneria, per € 64.250,00 (oneri compresi), la cui dirigenza, essendo rimasta scoperta per pensionamento del dirigente, è stata affidata ad interim ad un interno, che è stato supportato, per un periodo di tempo predeterminato, da una collaborazione esterna specialistica..."*

L'Ente ha, quindi, fornito l'elenco dettagliato delle spese impegnate nel 2009 (per un totale di € 447.939,21) e di quelle impegnate nel 2012 (per un totale di € 306.937,00). L'incidenza della spesa sostenuta nel 2012 rispetto agli impegni del 2009 è stata del 68,52%.



In prossimità dell'adunanza collegiale il comune ha illustrato il contenuto professionale di alcuni incarichi conferiti a tempo determinato, che hanno contribuito al superamento del limite del 50% previsto dalla legge, nello specifico essi riguardano:

- Attività scientifica pinacoteca e museo civico;
- Direzione artistica teatro comunale;
- Costituzione ufficio di piano PEEP.

Rammenta il Collegio che l'art. 9, comma 28, del D.L. n.78/2010, convertito in legge n.122/2010, più volte modificato, prevedeva, per l'esercizio 2012 in esame, un limite pari al 50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. La *ratio* della normativa volta a porre limiti qualitativi (es. richiamo all'art.36 del D.Lgs. n.165/2001) e quantitativi (limite del 50%) alle c.d. "assunzioni flessibili" risulta chiaramente attestata, nella parte finale del comma 28 in argomento, nella parte in cui stabilisce che: *"...il mancato rispetto dei limiti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale..."*. Non è superfluo evidenziare che i vincoli in materia di c.d. "lavoro flessibile", riguardanti sia i contratti a tempo pieno che i contratti part time, appaiono finalizzati anche ad evitare che le amministrazioni pubbliche soggette ad un regime limitativo delle assunzioni a tempo indeterminato possano ricorrere all'utilizzo di contratti di lavoro flessibile per eludere il blocco assunzionale applicabile (Sez. Emilia Romagna n.186/2014/PAR).

Invero, nel caso specifico del comune di Barletta, le tipologie di incarichi conferiti a tempo determinato che hanno contribuito a causare lo sfioramento del limite legale da parte dell'ente, non sembrerebbero rientrare neanche nella categoria di personale per il quale la norma suindicata prevede la possibilità di superare il limite di spesa normalmente previsto. Infatti, per un verso la deroga alla regola generale *"...per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale..."*, ancorché introdotta nel 2012 (art.4-ter, co.12, del D.L. n.16/2012, convertito in legge n.44/2012), vale espressamente solo *"...a decorrere dal 2013..."* e, per l'altro, la descrizione dei contenuti professionali degli incarichi "flessibili" conferiti dall'ente non rientrano, all'evidenza, tra quelli tassativamente previsti in deroga dal legislatore.

6.- Disavanzo della gestione di competenza di parte capitale (Rendiconto 2013)

La gestione di competenza 2013 si è chiusa con un disavanzo di € 1.313.486,00 derivante dalla parte capitale: esso è stato, comunque, coperto con l'avanzo di amministrazione degli esercizi precedenti. L'Ente ha precisato, infatti, che con l'approvazione del rendiconto 2012 si è determinato un risultato di amministrazione pari ad € 7.137.116,64, di cui € 2.390.114,38 vincolato per spese in conto capitale.

Sulla base dei chiarimenti presentati dal Comune di Barletta e degli approfondimenti acquisiti, da ultimo, in prossimità dell'adunanza pubblica, il Collegio ritiene superato il rilievo formulato in sede di deferimento.



7.- Violazione del parametro di deficitarietà n.4 attinente alla sussistenza di residui passivi provenienti dal titolo I delle spese (Rendiconti 2012 e 2013)

Rilevato in sede d'istruttoria il mancato rispetto del parametro di deficitarietà n.4 (Volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiori al 40% degli impegni della medesima spesa corrente), è stato chiesto di fornire il calcolo del medesimo parametro con riferimento al triennio 2012-2014.

L'Ente ha comunicato i dati relativi alle annualità di riferimento che registrano le seguenti percentuali:

Rendiconto 2012: 54,95%;

Rendiconto 2013: 55,09%;

Rendiconto 2014: 55,19%.

L'ente ha dichiarato che la suindicata violazione, tra l'altro perpetuata in maniera costante per tutto il triennio 2012/2014, è imputabile ad una pluralità di circostanze, quali: *"...ad esempio il sorgere di nuovi impegni di spesa per valori superiori a quelli degli anni precedenti, la parallela riduzione percentuale della capacità di pagamento, la diversa temporalità di esecuzione delle forniture e delle prestazioni, senza escludere la lentezza nella fase della liquidazione, per lo più imputabile al sovraccarico di lavoro dei vari uffici..."*.

Rammenta il Collegio che 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. Agli enti che precipitano nello stato di deficitarietà strutturale, fattispecie diversa dal dissesto finanziario disciplinato dagli articoli 244 e seguenti del D.Lgs. n. 267/2000, si applicano le misure previste dall'art. 243 del D.Lgs. n.267/2000. I parametri obiettivi rilevanti per gli esercizi 2012 e 2013 in esame sono stati fissati con D.M. 18 febbraio 2013. Per i Comuni sono previsti n. 10 parametri. Per tali enti, quindi, lo stato di deficitarietà strutturale si materializzerebbe con il superamento di n. 5 parametri.

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 si riscontra il superamento di più parametri di deficitarietà strutturale nel corso dello stesso esercizio e il superamento del medesimo parametro di deficitarietà strutturale per più esercizi finanziari consecutivi.

Il Comune di Barletta ha superato, negli esercizi 2012, 2013 e 2014 il parametro di deficitarietà strutturale n.4 (a causa della eccessiva presenza di residui passivi di parte corrente).

La violazione del parametro n. 4 in più esercizi finanziari (e con percentuali piuttosto significative rispetto al valore-soglia) può evidenziare, complessivamente, un eccessivo



carico di debiti (anche eventualmente fuori bilancio) imputabili alla spesa corrente per i quali il comune non provvede tempestivamente al pagamento.

Questa Sezione ha già avuto modo di affermare che il rallentamento dei flussi di pagamento, oltre determinati "valori limite", costituisce indice di una possibile difficoltà di reperire la necessaria liquidità (per es. lentezza nella riscossione delle entrate tributarie), circostanza, questa, che potrebbe essere indice della limitata capacità di far fronte in modo rapido ai crediti liquidi ed esigibili di terzi e di una possibile inefficienza nella gestione finanziaria delle risorse.

Al riguardo si rammenta che la normativa che prescrive l'obbligo di assicurare la tempestività dei pagamenti è finalizzata all'esigenza di garantire sia il "licere agere", che il rispetto del "...*buon andamento*..." dell'azione amministrativa di cui anche all'art. 97 della Costituzione.

8.- Rapporto sulla tempestività dei pagamenti (Rendiconto 2013).

Nel corso dell'istruttoria è stato acquisito un prospetto dettagliato relativo ai debiti liquidi esigibili non estinti al 31/12/2014; in prossimità dell'adunanza pubblica il comune ha confermato che tutta la debitoria sussistente a tale data è stata interamente pagata nel 2015.

Per quel che concerne la debitoria specifica maturata al 31 dicembre 2012 e non ancora estinta al 31 dicembre 2013, l'ente ha fornito il dettaglio chiarendo che l'unico debito che non è stato ancora pagato (€ 10.962,49) nei confronti dell'AQP risulta "bloccato per pignoramento".

Si è rilevato, inoltre, che alcuni dei debiti pagati tardivamente riguardavano fatture emesse dalla società partecipata BARSA; a tal proposito il comune ha dichiarato che il ritardo è da imputarsi principalmente alle seguenti motivazioni:

- 1) le fatture indicate riportano come data di emissione novembre 2012;
- 2) il contratto prevede che il pagamento delle fatture avvenga a 60 giorni data ricevimento fattura;
- 3) la convenzione di tesoreria prevede la sospensione dei pagamenti a decorrere dal 10 dicembre;
- 4) ritardi da parte degli uffici competenti nella predisposizione e relativo invio degli atti di liquidazione all'ufficio Ragioneria.

Osserva il Collegio, che il *trend* dei pagamenti della debitoria liquida ed esigibile del Comune di Barletta riferita all'esercizio 2014, non appare condizionato da gravi ritardi e/o insolvenze patologiche, quanto piuttosto caratterizzato da problematiche organizzative e operative degli uffici preposti. Tali considerazioni, oltre che esplicitate dallo stesso comune in sede di controdeduzioni, sembrano confermate dalla violazione costante e percentualmente significativa, nel triennio 2012/2014, del parametro di deficiarietà n. 4, così come si è avuto modo di approfondire nel precedente punto 7.



D'altra parte, eventuali ritardi nei pagamenti non appaiono neanche giustificati, in quanto l'ente dispone di una cospicua liquidità di cassa.

9.- Società partecipate – Riallineamento dei crediti/debiti reciproci

Nel corso dell'istruttoria, in sede di verifica degli adempimenti di cui all'art. 6 comma 4 del D.L. n. 95/2012 (ancora vigente nel 2012 e 2013), sono emerse alcune discordanze tra crediti e debiti reciproci tra l'Ente e le società partecipate. Al riguardo, il Comune ha illustrato il procedimento adottato per la riconciliazione dei rapporti di debito/credito con la società BARSIA dichiarando che: *"...il Collegio Sindacale della Società ha fatto pervenire un elenco dei crediti risultanti dalla contabilità della Società BARSIA S.p.A. al 31 dicembre 2013, comprendente anche numerose partite aperte e pagate nelle prime settimane dell'anno 2014. Parallelamente, gli uffici dell'ente hanno proceduto alla verifica delle singole posizioni debitorie, aggiornando i valori di tutti i pagamenti intervenuti successivamente al 31 dicembre 2013 e fino alla data della verifica. Va inoltre precisato che non tutte le partite creditorie vantate dalla BARSIA S.p.A. sono state accertate entro la data di approvazione del rendiconto 2013, e per le partite in dubbio è stata trasmessa nota di sollecito agli uffici competenti, affinché provvedessero alla verifica di eventuali debiti fuori bilancio e/o alla contestazione delle stesse richieste..."*

In prossimità dell'adunanza pubblica, il Comune di Barletta ha fornito informazioni aggiornate sullo stato dell'arte dei rapporti finanziari intercorrenti con la BARSIA, specificando che è stata predisposta, in occasione della redazione del Rendiconto di gestione 2015, una nota di parificazione asseverata dal Collegio Sindacale della Società e dall'Organo di revisione del comune, e che entro il 30 settembre 2016 saranno definitivamente concluse le operazioni di riconciliazione delle partite debitorie ancora in corso di verifica.

Per quel che concerne, in particolare, il "credito non corrisposto per accantonamento pignoramento c/o terzi" di € 137.139,00, sul quale era stata formulata una richiesta di chiarimenti, il Comune di Barletta ha precisato che non costituisce un debito contestato, ma attiene ad un saldo fattura non ancora corrisposto alla società, atteso il pignoramento effettuato da un dipendente della società presso il comune, con conseguente accantonamento delle somme in attesa di disposizioni da parte del Giudice dell'Esecuzione. Infine, il residuo passivo di € 258.000,00 riconducibile ad un impegno di spesa risalente al 2001, è stato oggetto di cancellazione in sede di riaccertamento straordinario dei residui non sussistendo più il titolo giuridico giustificativo dello stesso.

Si osserva che il Comune di Barletta sembra aver intrapreso correttamente la procedura di riallineamento dei rapporti creditori/debitori con la società partecipata BARSIA, ancorché non ci si può esimere dal rilevare che tale adempimento si sarebbe dovuto concludere già da qualche anno, con l'approvazione del rendiconto 2012.



Infine, si prende atto che la società ha costituito un congruo fondo di svalutazione crediti idoneo a scongiurare, secondo quanto affermato dall'ente partecipante, possibili difficoltà in sede di riallineamento delle partite debitorie con il comune.

Nel corso dei controlli sui rendiconti 2014 e 2015 del Comune di Barletta, questa Sezione si riserva di verificare lo stato di attuazione della procedura di riconciliazione delle partite debitorie e creditorie sussistenti nei relativi bilanci.

P. Q. M.

la Sezione regionale di controllo per la Puglia nell'esercizio delle funzioni conferite dall'art. 1 comma 166 e ss. della L. n. 266/2005 e dall'art. 148 bis TUEL, in relazione agli esiti del controllo sul rendiconto degli esercizi finanziari 2012 e 2013 del Comune di Barletta (BT) adotta specifica pronuncia accertando che:

- 1) costituiscono irregolarità suscettibili di pregiudicare, in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari dell'Ente:
 - il lento e parziale recupero dell'evasione tributaria con particolare riferimento alle riscossioni dell'I.C.I. e della T.A.R.S.U. negli esercizi 2012 e 2013;
 - le criticità nella gestione dei residui contabilizzati nei servizi per conto terzi nei termini indicati in parte motiva (Rendiconti 2012 e 2013);
 - le problematiche inerenti ai debiti fuori bilancio - Pagamento di debiti fuori bilancio prima del riconoscimento consiliare di legittimità (Rendiconti 2012 e 2013);
 - l'errata allocazione nella voce "Altre per servizi in conto terzi" (Rendiconti 2012 e 2013);
 - il superamento del limite di spesa di cui all'art. 9, comma 28 del D.L. n. 78/2010 (Rendiconto 2012);
 - la violazione del parametro di deficitarietà n.4 attinente alla sussistenza di residui passivi provenienti dal titolo I delle spese e la sussistenza di criticità operative ed organizzative nella tempistica di pagamento dei debiti liquidi ed esigibili (Rendiconti 2012 e 2013);
 - la mancata conclusione delle procedure di riallineamento dei debiti e crediti sussistenti nei bilanci del Comune di Barletta e della Società interamente partecipata BARSÀ, nei termini indicati in parte motiva.

DISPONE

1) che da parte dell'ente siano adottate le opportune misure correttive idonee a superare definitivamente le rilevate criticità;

2) che la presente pronuncia sia trasmessa, a cura della Segreteria, al Sindaco del Comune di Barletta (BT), al Presidente del Consiglio comunale affinché ne dia tempestiva comunicazione all'Organo consiliare ed all'Organo di revisione, per gli adempimenti di cui all'art. 239 del TUEL;

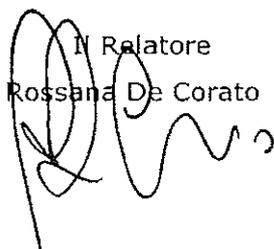


3) che l'Organo di revisione dell'ente svolga, in merito a quanto riportato nella presente deliberazione, una attenta attività di controllo e vigilanza riferendo a questa Sezione ogni aspetto rilevante;

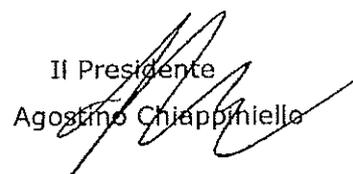
4) che la deliberazione consiliare di presa d'atto della presente pronuncia da parte dell'ente e tutti i provvedimenti richiesti nella presente deliberazione, se non diversamente previsto, dovranno essere adottati dal Comune entro il termine di 60 giorni dalla comunicazione del deposito della deliberazione. Tali atti dovranno essere trasmessi a questa Sezione, unitamente alla attestazione dell'avvenuto adempimento dell'obbligo di pubblicazione della presente deliberazione disposto dall'art.31 del D.Lgs. n.33/2013, nei successivi 30 giorni.

Così deciso, in Bari, il giorno 21 giugno 2016.

Il Relatore
Rossana De Corato



Il Presidente
Agostino Chiappiniello



Depositata in Segreteria il 06/10/2016

Il Direttore della Segreteria

Maria Lucrezia Sciannameo

