



CITTA' DI MANFREDONIA
(PROVINCIA DI FOGGIA)

Piano di Riequilibrio Pluriennale

Allegato A

- A.1 Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo per la Puglia –
DELIBERAZIONE N. 95/PRSP/2009
- A.2 Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo per la Puglia –
DELIBERAZIONE N. 101/PRSP/2011
- A.3 Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo per la Puglia –
DELIBERAZIONE N. 106/PRSP/2013
- A.4 Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo per la Puglia –
DELIBERAZIONE N. 57/ PRSP/2017

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

| | |
|--------------------|--------------------------------|
| Presidente | Agostino Chiappiniello |
| Consigliere | Stefania Petrucci |
| Primo Referendario | Cosmo Sciancalepore (Relatore) |
| Referendario | Carmelina Adesso |
| Referendario | Michela Muti |

a seguito dell'adunanza pubblica del 15 marzo 2017

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

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

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

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

VISTO l'art.7 della legge n.131/2003;

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

VISTO l'art.6, co.2, del D.Lgs. n.149/2011;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n.10/AUT/2012/INPR con la quale sono state approvate le linee guida per la redazione della relazione per il bilancio di previsione 2012 e del rendiconto 2011;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n.18/SEZAUT/2013/INPR con la quale sono state approvate le linee guida cui dovevano

attenersi gli Organi di revisione degli enti locali nella predisposizione della relazione sul rendiconto 2012;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n.11/SEZAUT/2014/INPR con la quale sono state approvate le linee guida cui dovevano attenersi gli Organi di revisione degli enti locali nella predisposizione della relazione sul rendiconto 2013;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n.13/SEZAUT/2015/INPR con la quale sono state approvate le linee guida cui dovevano attenersi gli Organi di revisione degli enti locali nella predisposizione della relazione sul rendiconto 2014;

VISTA l'ordinanza n.24/2017 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna adunanza pubblica;

UDITO il Magistrato Relatore Dott. Cosmo Sciancalepore;

UDITI, per il Comune di Manfredonia (FG), il Sindaco Angelo Riccardi, l'Assessore al Bilancio Pasquale Rinaldi e il Responsabile del Settore Bilancio e programmazione Dott.ssa Maricarmen Distante;

FATTO

A seguito dell'esame delle relazioni dell'Organo di revisione del Comune di Manfredonia (FG), previste dall'art.1, co.166, della legge n.266/2005 e relative ai rendiconti degli esercizi 2011, 2012, 2013 e 2014, sono emerse numerose criticità rispetto alle quali si è reso necessario, con nota indirizzata al Sindaco e all'Organo di revisione (prot. n.2621 del 5 agosto 2016), acquisire vari dati ed informazioni. Con la medesima nota istruttoria sono stati assegnati n.60 giorni per la risposta. Con lettera n.35587 del 26 settembre 2016 (acquisita al prot. n.3313 del 27 settembre 2016), evidenziando *"l'ampiezza e l'importanza dei 28 quesiti formulati"*, il Comune di Manfredonia richiedeva una proroga di n.15 giorni per la risposta. A riscontro della suddetta richiesta istruttoria del 5 agosto 2016, successivamente, perveniva (prot. n.3665 del 27 ottobre 2016) la lettera n.40193 del 25 ottobre 2016, sottoscritta dal Sindaco e dall'Organo di Revisione, accompagnata da una lunga serie di allegati.

Atteso che la menzionata lettera n.40193, anche se corredata da circa 100 allegati, in relazione a varie questioni, non forniva alcuna risposta oppure forniva risposte parziali o incomplete, il Magistrato istruttore formulava e inviava al Comune e all'Organo di revisione una seconda richiesta istruttoria (prot. n.3893 del 10 novembre 2016), assegnando il termine del 30 novembre 2016 per la risposta. Il Comune di Manfredonia trasmetteva, quindi, la seconda nota di riscontro n.45074 del 30 novembre 2016, firmata dal Sindaco e dall'Organo di Revisione (prot. n.4247 dell'1 dicembre 2016), anch'essa corredata da vari allegati. Anche questa volta però, per alcune delle questioni sollevate, non veniva fornita alcuna risposta

oppure venivano fornite risposte parziali o incomplete. Nella medesima nota di riscontro, tuttavia, si anticipava espressamente l'invio di una ulteriore lettera di risposta, volta a dare riscontro alle altre questioni rimaste in sospeso. Si evidenzia che il giorno prima (prot. n.4212 del 30 novembre 2016) era pervenuta a questa Sezione una lettera di risposta del solo Organo di revisione riferita ad alcuni degli aspetti evocati in sede istruttoria (es. servizi conto terzi). La risposta integrativa annunciata n.48181 del 22 dicembre 2016, sottoscritta dal Sindaco e dell'Organo di Revisione, è pervenuta il 23 dicembre 2016, prot. n.5235. Il Comune di Manfredonia, a seguito di ulteriori chiarimenti su alcuni specifici aspetti richiesti per le vie brevi (mail del 12 gennaio 2017), provvedeva in seguito a trasmettere le note n.1460 del 13 gennaio 2017 (prot. n.110 del 16 gennaio 2017) e n.1832 del 17 gennaio 2017 (prot. n.164 del 17 gennaio 2017). Anche la citata nota del Comune n.1460 del 13 gennaio 2017 è accompagnata da vari allegati.

I questionari inizialmente trasmessi dall'Organo di revisione presentavano errori ed incongruenze con la banca dati Sirtel. Si segnala che l'Organo di revisione attualmente in carica, nominato con deliberazione del Consiglio comunale n.3 del 9 marzo 2016, in data 3 novembre 2016, ha proceduto ad inviare n.4 nuovi questionari relativi al periodo considerato (esercizi 2011/2014). I nuovi questionari presentano, rispetto alla precedente versione, tenendo conto di quanto emerso nel corso dell'istruttoria, alcune integrazioni e correzioni. Sono tuttora presenti però, per i questionari 2011 e 2012, varie incongruenze con la banca dati Sirtel. Pur in presenza di partecipazioni societarie, non è stato inviato, per il questionario relativo al rendiconto 2014, l'allegato relativo agli organismi partecipati.

Alcuni dati ed informazioni forniti con le risposte istruttorie sono stati oggetto di integrazioni, correzioni e/o aggiornamenti con risposte istruttorie successive. Il Comune di Manfredonia, per alcuni importanti aspetti trattati, come illustrato anche in Diritto, si è limitato a trasmettere una enorme mole di documenti omettendo di dare risposte chiare, tempestive e precise. Per alcune questioni è stato, pertanto, necessario inviare più richieste istruttorie. L'indagine condotta ha consentito di chiarire alcuni aspetti che erano stati oggetto di attenzione con la prima richiesta istruttoria.

Esaminate le varie risposte pervenute e l'intera documentazione disponibile, non ritenendo superate varie criticità, il Magistrato istruttore, con relazione del 3 febbraio 2017, chiedeva la convocazione, in adunanza pubblica, del Comune di Manfredonia per sottoporre all'esame del Collegio, in estrema sintesi, le seguenti questioni emerse nel corso dell'istruttoria: tardiva approvazione dei rendiconti degli esercizi 2011, 2012 e 2014 con possibile ritardo della trasmissione al Ministero dell'Interno dei certificati dei rendiconti degli esercizi 2011, 2012 e 2013 e tardiva trasmissione del certificato relativo al rendiconto 2014; violazione di più parametri di deficitarietà strutturale anche nello stesso esercizio; presenza di considerevoli residui passivi del Titolo II, finanziati con indebitamento, non movimentati da oltre due esercizi e per i quali non vi era stato affidamento di lavori; accertamento di un

consolidato squilibrio della parte corrente del bilancio; risultato negativo della gestione di competenza 2012; frequente utilizzo di ingenti entrate eccezionali e non ripetitive, in parte mai riscosse, per finanziare spese correnti ordinarie; costituzione del fondo svalutazione crediti senza apposizione del corrispondente vincolo sul risultato di amministrazione; presenza di gravi difficoltà di carattere strutturale in termini di liquidità, con ripetuto utilizzo dell'anticipazione di tesoreria, pagamento di considerevoli interessi passivi e ricorso all'anticipazione di liquidità; scorretta contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità; ampia presenza di residui attivi, anche vetusti, per effetto di una insufficiente attività di riscossione; lenta e scarsa attività di recupero dell'evasione tributaria; emersione di una ingente passività da ripianare a seguito del riaccertamento straordinario dei residui effettuato in occasione dell'entrata in vigore della nuova disciplina contabile; presenza di varie criticità in merito alla concessione del servizio di riscossione; inattendibilità del risultato di amministrazione dichiarato negli esercizi in esame; riconoscimento di vari debiti fuori bilancio; omesso invio alla Procura contabile di provvedimenti di riconoscimento di debiti fuori bilancio adottati negli anni 2007/2011; stipulazione di varie asserite transazioni a seguito di sentenze esecutive sfavorevoli con possibile effetto elusivo della disciplina in materia di debiti fuori bilancio; ingente indebitamento da mutui; scorretta allocazione di voci tra i servizi conto terzi; violazione di alcuni limiti di spesa previsti dalla legge; presenza di gravi criticità e violazioni di legge in materia di società partecipate; risultato economico negativo per l'esercizio 2014.

Il Presidente della Sezione procedeva, con ordinanza n.19/2017, a convocare il Comune di Manfredonia per l'adunanza pubblica del 3 marzo 2017 e a disporre la trasmissione all'ente delle osservazioni del Magistrato istruttore relative alle citate criticità rilevate in sede istruttoria. Con la medesima ordinanza presidenziale veniva stabilito il termine del 24 febbraio 2017, ore 12.00, per l'invio, da parte dell'ente convocato, di eventuali memorie illustrative e di ulteriore documentazione. Copia dell'ordinanza n.19/2017 e delle osservazioni del Magistrato istruttore sono state inviate al Comune di Manfredonia il giorno 7 febbraio 2017, prot. n.449. Il Comune di Manfredonia, con successiva nota n.6971 del 23 febbraio 2017, ha chiesto la proroga del termine del 24 febbraio 2017 per il deposito di memorie ed il rinvio della data dell'adunanza pubblica. Accogliendo la suddetta richiesta, con nuova ordinanza n.24/2017, il Presidente della Sezione ha rinviato l'adunanza alla data odierna e ha stabilito quale nuovo termine per la presentazione da parte dell'ente convocato di memorie difensive e di ulteriore documentazione il giorno 8 marzo 2017.

Dopo la convocazione per l'odierna adunanza pubblica, con riferimento alle varie questioni esposte nelle osservazioni del Magistrato istruttore, il Comune di Manfredonia ha inviato delle memorie difensive ed illustrative con la nota n.8692 dell'8 marzo 2017. Ad integrazione delle suddette memorie, il Comune di Manfredonia ha successivamente provveduto ad inviare la lettera n.9055 del 10 marzo 2017 (relativa ai maggiori interessi passivi complessivamente dovuti per le operazioni di rinegoziazione dei mutui effettuate) e la

lettera n.9344 del 14 marzo 2017 (con la quale è stato rettificato l'importo dell'anticipazione di tesoreria non rimborsata al termine degli esercizi 2015 e 2016 e sono state fornite ulteriori indicazioni in ordine agli interessi passivi relativi alla medesima anticipazione). Con riferimento alla questione degli atti transattivi adottati a seguito di sentenze esecutive sfavorevoli, l'ente aveva già precedentemente provveduto (note n.7130 del 24 febbraio 2017 e n.7408 del 27 febbraio 2017) alla trasmissione della relativa documentazione.

Nel corso della odierna adunanza pubblica, dopo la relazione del Magistrato istruttore e rispondendo alle domande del Collegio, nei termini successivamente riportati in Diritto in relazione a ciascun aspetto, il Comune di Manfredonia ha rilasciato dichiarazioni e fornito precisazioni in ordine ad alcune questioni rilevate. Sono state confermate alcune criticità contestate dal Magistrato istruttore. L'amministrazione non ha, invece, fornito alcun chiarimento in merito ad altri importanti aspetti quali, ad esempio, quelli relativi alla mancata apposizione dei vincoli corrispondenti al fondo svalutazione crediti e alle varie problematiche connesse all'accertamento e alla riscossione dei tributi.

DIRITTO

Quadro normativo.

Prima di procedere all'esame dei rendiconti degli esercizi 2011, 2012, 2013 e 2014 del Comune di Manfredonia, appare opportuno delineare brevemente il quadro normativo vigente in materia.

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

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, co.2, del D.Lgs. n.149/2011 stabilisce che, qualora dalle pronunce delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti emergano comportamenti difformi 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, co.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, co.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.

* * * * *

1. Tardiva approvazione dei rendiconti degli esercizi 2011-2012 e 2014.

Gli articoli 151 e 227 del D.Lgs. n.267/2000, per l'approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente, prevedono il termine del 30 aprile. Tale termine risulta eccezionalmente prorogato (dal 30 aprile 2014 al 30 giugno 2014), per il solo rendiconto 2013, dall'art.7, co.1, del D.L. n.16/2014 (convertito in legge n.68/2014) e dall'art.1 del D.M. 24 giugno 2014. L'art.227, co.2-bis, del medesimo D.Lgs. n.267/2000 precisa che *"in caso di mancata approvazione del rendiconto di gestione entro il termine del 30 aprile dell'anno successivo, si applica la procedura prevista dal comma 2 dell'articolo 141"* il quale disciplina la procedura di scioglimento dell'organo consiliare da parte del Prefetto. L'art.243, co.6, del D.Lgs. n.267/2000 dispone, inoltre, che gli enti che non hanno approvato nei termini stabiliti il rendiconto della gestione, sino al relativo adempimento, sono sottoposti ai controlli normalmente previsti dalla legge per gli enti strutturalmente deficitari.

Il Comune di Manfredonia ha approvato i rendiconti degli esercizi finanziari 2011, 2012 e 2014 oltre il termine del 30 aprile stabilito dalla legge. Infatti, il rendiconto 2011 risulta approvato in data 16 maggio 2012, il rendiconto 2012 in data 9 maggio 2013 e il rendiconto 2014 in data 29 settembre 2015. Per il rendiconto 2013, approvato il 26 giugno 2014, il termine di legge risulta rispettato solo grazie alla eccezionale proroga del termine di approvazione (dal 30 aprile 2014 al 30 giugno 2014) concessa, come prima indicato, dall'art.7, co.1, del D.L. n.16/2014 (convertito in legge n.68/2014) e dall'art.1 del D.M. 24 giugno 2014. La tardiva approvazione del rendiconto ha comportato quindi, più volte, sia pure in via provvisoria, l'equiparazione del Comune di Manfredonia agli enti strutturalmente deficitari.

Appare significativo il ritardo (quasi 5 mesi) nell'approvazione del rendiconto 2014. Alla luce della vigente normativa, contrariamente a quanto sostanzialmente sostenuto dal Comune, il suddetto ritardo non può essere giustificato con lo svolgimento delle elezioni amministrative (tra l'altro avvenute il 31 maggio 2015, quindi un mese dopo la scadenza del termine del 30 aprile 2015 previsto per l'approvazione del rendiconto) e, essendo l'approvazione del rendiconto rientrante nella competenza del Consiglio comunale ai sensi dell'art.42, co.2, del D.Lgs. n.267/2000, nessuna rilevanza può essere attribuita alla approvazione dello schema del rendiconto da parte della Giunta comunale entro il termine stabilito dalla legge (deliberazione G.C. n.116 del 30 aprile 2015). Peraltro, sia il termine di approvazione del rendiconto che la data di svolgimento delle elezioni amministrative risultavano ampiamente prevedibili. Si ritiene opportuno evidenziare che anche il rendiconto dell'esercizio 2009 era stato approvato abbondantemente oltre i termini stabiliti dalla legge (29 settembre 2010) e tale ritardo, anche allora motivato dall'ente con lo svolgimento delle elezioni amministrative, era stato censurato da questa Sezione (deliberazione n.101/PRSP/2011). Nessuna spiegazione è stata fornita in merito alla tardiva approvazione dei rendiconti degli esercizi 2011 e 2012.

Anche il successivo rendiconto dell'esercizio 2015, che sarà oggetto di futura istruttoria, è stato approvato oltre i termini stabiliti dalla legge (deliberazione consiliare n.7 del 23 maggio

2016). Non sono note le ragioni del nuovo ritardo. Ciò conferma, comunque, che il Comune di Manfredonia procede con sistematico ritardo all'approvazione del rendiconto violando i termini stabiliti dalla legge. A riscontro della presente pronuncia, il Comune di Manfredonia dovrà comunicare la data di approvazione del rendiconto 2016.

Con riferimento alla tardiva approvazione del rendiconto 2014, il Comune di Manfredonia ha ammesso (lettera n.40193 del 25 ottobre 2016) che, a causa del ritardo, in virtù di quanto disposto dal menzionato art.227, co.2-*bis*, del D.Lgs. n.267/2000, la Prefettura di Foggia ha avviato la procedura di scioglimento del Consiglio comunale. Ciò è avvenuto addirittura in tre diverse occasioni (prima e dopo lo svolgimento delle elezioni amministrative) con note n.11796 del 13 aprile 2015, n.15802 del 12 maggio 2015 e n.28414 del 27 agosto 2015 (non trasmesse a questa Sezione). Tale aspetto rende evidentemente ancora più significativo il ritardo avvenuto. Non sono note le ragioni che hanno indotto la Prefettura di Foggia a non portare avanti la procedura di scioglimento avviata con la prima nota n.11796 del 13 aprile 2015 e, invece, ad avviare, con successiva nota n.15802 del 12 maggio 2015, poco prima delle elezioni amministrative, una seconda procedura di scioglimento. Il Comune di Manfredonia ha attestato (memorie n.8692 dell'8 marzo 2017) che, a causa della tardiva approvazione, la menzionata procedura di scioglimento dell'organo consiliare è stata avviata dal Prefetto di Foggia anche per i rendiconti degli esercizi 2012 e 2015.

Si fa presente che la tardiva approvazione del rendiconto, conseguenza di una carente programmazione operativa, evidentemente, costituisce per il Comune di Manfredonia una patologia ormai consolidata. L'ente dovrà adoperarsi, già a partire dalla prossima approvazione del rendiconto dell'esercizio 2016, per evitare che la segnalata violazione di legge si manifesti anche in futuro.

* * * * *

2. Tardiva trasmissione dei certificati dei rendiconti 2011, 2013 e 2014.

L'art.161 del D.Lgs. n.267/2000 stabilisce che i Comuni sono tenuti a redigere apposite certificazioni sui principali dati del rendiconto della gestione da trasmettere, nei termini stabiliti da un decreto ministeriale, al Ministero dell'Interno. La mancata trasmissione del certificato comporta la sospensione del pagamento delle risorse finanziarie a qualsiasi titolo dovute dal Ministero dell'Interno, ivi comprese quelle a titolo di fondo di solidarietà comunale. Analoga sanzione era prevista prima delle modifiche apportate al menzionato art.161 dal D.L. n.66/2014, convertito in legge n.89/2014 (la mancata presentazione del certificato comportava la sospensione dell'ultima rata del contributo ordinario dell'anno nel quale avveniva l'inadempienza). L'art.243, co.6, del D.Lgs. n.267/2000 stabilisce, inoltre, così come previsto per la tardiva approvazione del rendiconto, che gli enti locali che non presentano il certificato del rendiconto della gestione nei termini assegnati sono sottoposti provvisoriamente ai medesimi controlli previsti per gli enti che versano in condizioni di deficiarietà strutturale.

Il Comune di Manfredonia ha comunicato le date di trasmissione dei certificati dei rendiconti 2011-2014 esaminati (memorie n.8692 dell'8 marzo 2017). Risulta rispettato solo il termine dell'11 ottobre 2013 stabilito dal D.M. 29 luglio 2013 per la trasmissione del certificato del rendiconto 2012 (la trasmissione del certificato è, infatti, avvenuta il 10 ottobre 2013). Non risultano invece rispettati i termini previsti per la trasmissione dei certificati dei rendiconti 2011 (il D.M. 15 giugno 2012 stabiliva il termine del 10 ottobre 2012), 2013 (il D.M. 27 maggio 2014 stabiliva il termine del 30 settembre 2014) e 2014 (il D.M. 8 aprile 2015 stabiliva il termine del 31 maggio 2015) in quanto i rispettivi certificati sono stati trasmessi il 17 ottobre 2012, il 28 ottobre 2014 e il 22 ottobre 2015. L'amministrazione ha, nel contempo, riferito che risulta, invece, rispettato il termine del 31 maggio 2016, previsto dal D.M. del 13 aprile 2016, per l'invio del certificato al rendiconto 2015, avendo provveduto a tale adempimento in data 28 maggio 2016.

Con riferimento al certificato del rendiconto 2014, il Comune di Manfredonia ha confermato (nota n.40193 del 25 ottobre 2016) che il Ministero dell'Interno, applicando quanto disposto dall'art.161, co.3, del D.Lgs. n.267/2000, *"nelle more della trasmissione del suddetto certificato, ha sospeso il pagamento delle risorse finanziarie a qualsiasi titolo dovute, ivi comprese quelle a titolo di fondo di solidarietà comunale"*. La sospensione del pagamento, nel corso del 2015, delle suddette risorse finanziarie ha presumibilmente accentuato, sia pure temporaneamente, la già gravissima carenza di liquidità che, come esposto successivamente, caratterizza da molto tempo il Comune di Manfredonia. L'ente non ha specificato se l'applicazione della medesima sanzione è avvenuta anche per la tardiva trasmissione dei certificati dei rendiconti 2011 e 2013. Si può supporre che ciò non è avvenuto in quanto il ritardo non è stato particolarmente elevato. Il descritto ritardo ha, comunque, certamente comportato, più volte, sia pure provvisoriamente, l'equiparazione del Comune di Manfredonia agli enti strutturalmente deficitari.

La tardiva trasmissione del certificato del rendiconto costituisce, quindi, per il Comune di Manfredonia una patologia abbastanza consolidata. La stessa appare, tuttavia, in via di superamento essendo stato rispettato, come prima indicato, il termine per l'invio del certificato del rendiconto 2015. L'ente dovrà comunque adoperarsi per evitare che la segnalata violazione di legge si manifesti nuovamente quest'anno e in futuro.

* * * * *

3. Superamento di vari parametri di deficitarietà strutturale.

L'art.242 del D.Lgs. n.267/2000 stabilisce che sono da considerarsi in condizioni strutturalmente deficitarie gli enti locali che presentano gravi ed incontrovertibili condizioni di squilibrio, rilevabili da una apposita tabella, allegata al rendiconto, contenente parametri obiettivi dei quali almeno la metà presentino valori deficitari. 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 in esame sono stati fissati con il D.M. del 24 settembre 2009 per il rendiconto 2011 e con il D.M. del 18 febbraio 2013 per i rendiconti 2012, 2013 e 2014. Per i Comuni sono fissati 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, come rilevato nella fattispecie in esame, si riscontra il superamento di più parametri di deficitarietà strutturale in riferimento allo stesso esercizio e il superamento del medesimo parametro di deficitarietà strutturale per più esercizi finanziari consecutivi.

Il Comune di Manfredonia, nel corso degli esercizi 2011/2014, ha superato più parametri di deficitarietà strutturale anche nello stesso esercizio.

A causa dell'eccessivo importo dell'anticipazione di tesoreria non rimborsata a fine esercizio, nel periodo 2011-2014 considerato, risulta costantemente superato il parametro di deficitarietà strutturale n.9. A conferma del carattere strutturale di tale criticità, si osserva che il medesimo parametro di deficitarietà risulta superato anche nei precedenti esercizi 2009 e 2010 e nel successivo esercizio 2015 (quindi risulta superato almeno per l'intero settennio 2009/2015). Il Comune di Manfredonia ha ammesso (memorie n.8692 dell'8 marzo 2017) che, probabilmente (l'accertamento definitivo avverrà con la prossima approvazione del rendiconto 2016), il parametro n.9 non è stato rispettato neanche per l'esercizio 2016. Negli esercizi 2011 e 2012, a causa del ripiano di rilevanti squilibri ai sensi dell'art.193 del D.Lgs. n.267/2000, risulta superato anche il parametro n.10. Negli esercizi 2013 e 2014, invece, oltre al menzionato parametro n.9, risulta superato anche il parametro n.4 a causa della eccessiva presenza di residui passivi di parte corrente. Si segnala che, nell'esercizio 2015, risulta confermato il superamento del solo parametro n.9 (con una percentuale del 15,81%, quindi oltre il triplo del limite di legge).

In sede istruttoria, il Comune di Manfredonia non ha fornito idonee spiegazioni in merito alla menzionata violazione di vari parametri di deficitarietà strutturale. Il ripetuto superamento dei parametri n.4 e n.9 conferma la grave carenza di liquidità che caratterizza da tempo l'ente. Non sono state fornite indicazioni sulla eventuale adozione in passato di misure correttive. Il Comune di Manfredonia ha riferito che, con deliberazione di Giunta comunale n.199 del 17 ottobre 2016, successiva all'apertura dell'istruttoria relativa alla presente pronuncia, ha formulato un atto di indirizzo per porre in essere varie azioni correttive (es. accelerazione delle procedure di accertamento e riscossione delle entrate, riformulazione dei cronoprogrammi di spesa, avvio di procedure di rinegoziazione dei contratti in essere al fine di ottenere risparmi di spesa, avvio di un programma di alienazioni immobiliari, ricognizione delle passività e dei

debiti fuori bilancio, ecc.). I risultati conseguiti a seguito del suddetto atto di indirizzo saranno oggetto di verifica. Il Comune di Manfredonia dovrà porre in essere ogni azione utile per superare definitivamente le menzionate criticità.

* * * * *

4. Mutui non utilizzati per mancato affidamento di lavori.

La vigente normativa consente agli enti locali di ricorrere all'indebitamento esclusivamente nelle forme ed entro i limiti previste dalle leggi vigenti in materia e per la realizzazione degli investimenti. Con riferimento a mutui già contratti, sono generalmente consentite, a determinate condizioni, devoluzioni (consistenti sostanzialmente in un utilizzo parziale o totale del mutuo per finalità diverse da quelle inizialmente previste) ed estinzioni anticipate. Nel caso di lavori terminati, il capitale residuo può essere oggetto di devoluzione o somministrazione (es. ai sensi del D.M. del 7 gennaio 1998) e, quindi, può essere destinato ad altre opere. L'assunzione di nuovo indebitamento, anche nel caso di rispetto dei limiti e delle condizioni previste dalla legge, in considerazione degli oneri finanziari corrispondenti, può avvenire solo in mancanza di altre risorse finanziarie meno dispendiose. L'accensione di un nuovo mutuo, con assunzione dei relativi oneri, in presenza di sufficienti risorse pienamente disponibili relative a mutui, già concessi e parzialmente o totalmente non utilizzati, per i quali l'ente già sostiene il pagamento di interessi, può determinare danno erariale. L'erogazione del residuo capitale o la devoluzione di mutui per i quali l'ente già sostiene oneri finanziari, se di importo sufficiente, può consentire, infatti, di evitare una maggiore spesa derivante dalla contrazione di un nuovo mutuo. Risulta certamente difforme da una sana gestione finanziaria la stipulazione di un mutuo successivamente non utilizzato e costituisce possibile causa di danno erariale la correlata corresponsione di interessi passivi.

Nel corso dell'istruttoria è stata rilevata la presenza di considerevoli residui passivi del Titolo II (spesa in conto capitale), finanziati con indebitamento, non movimentati da oltre due esercizi e per i quali non vi era stato affidamento di lavori. Tale situazione era stata inizialmente giustificata dall'Organo di revisione allora in carica, genericamente, con il "*rallentamento delle attività degli uffici tecnici*" (questionario 2011, pag.3, domanda n.8).

Il Comune di Manfredonia, rispondendo ad apposita richiesta, successivamente (note n.40193 del 25 ottobre 2016 e n.45074 del 30 novembre 2016), ha specificato che i suddetti residui passivi si riferiscono a n.4 opere pubbliche (manutenzione Palazzo Celestini, creazione reti per la mobilità ciclistica, manutenzione straordinaria Palazzo Celestini e realizzazione fontana artistica Viale Miramare), finanziate con mutui richiesti nell'esercizio 2009 (l'importo complessivo dei n.4 mutui ammonta ad euro 637.300,00). L'ente ha precisato (nota n.1460 del 13 gennaio 2017) che i due mutui relativi alla manutenzione straordinaria di Palazzo Celestini e alla fontana artistica sono stati oggetto di rinegoziazione con la deliberazione consiliare n.37/2015 (il mutuo riferito alla manutenzione straordinaria di Palazzo Celestini, costituisce, a sua volta, "diverso utilizzo" di un precedente mutuo del 2005).

L'ente ha fornito varie informazioni (note n.40193 del 25 ottobre 2016 e n.45074 del 30 novembre 2016) in ordine alle ragioni per le quali i lavori non sono stati avviati e ha, altresì, specificato che, alla data del 30 giugno 2016, la spesa per gli interessi passivi per i relativi mutui è stata pari ad euro 84.288,94 (nota n.40193 del 25 ottobre 2016) e che, per la realizzazione della fontana artistica in Viale Miramare, sono state sostenute spese, per un progettista esterno, consistenti nel pagamento di un acconto di euro 11.250,00 (nota n.45074 del 30 novembre 2016 che smentisce, sul punto, la precedente nota n.40193 del 25 ottobre 2016). Nella più recente nota n.1460 del 13 gennaio 2017, in base a dati che appaiono peraltro divergenti da quelli precedentemente forniti (indipendentemente dal diverso periodo considerato), l'importo complessivo degli interessi passivi fino al 31/12/2016 è stato quantificato in euro 147.013,94. E' ragionevole ritenere che la comunque già consistente spesa per gli interessi passivi, nel frattempo, è ulteriormente lievitata.

Si evidenzia che, per alcune delle opere in argomento oggetto di finanziamento, nonostante il lungo tempo trascorso, non risulta mai conclusa neanche la fase progettuale. Per la realizzazione della fontana artistica di Viale Miramare, invece, dopo l'aggiudicazione provvisoria avvenuta il 25 maggio 2010, poco dopo le elezioni amministrative 2010 (la gara di appalto era stata avviata poco prima delle elezioni), l'ente non ha mai proceduto alla aggiudicazione definitiva e alla stipulazione del contratto d'appalto per l'asserita volontà della allora nuova amministrazione di realizzare altra opera (in base alla lettera n.40111 del 25 ottobre 2016 del dirigente del Settore Lavori pubblici, allegata alla citata nota n.1460, tale volontà risulta però formalizzata solo oltre 6 anni dopo, dopo l'avvio della presente istruttoria, con la deliberazione G.C. n.182 del 9 settembre 2016).

Le varie informazioni fornite non sembrano sufficienti a giustificare, anche in virtù del lungo tempo inutilmente trascorso, la mancata realizzazione delle opere finanziate oppure, in alternativa, la mancata devoluzione ad altra opera del finanziamento ottenuto. Si evidenzia che trattasi di opere per le quali le procedure sono rimaste sostanzialmente bloccate per vari anni (a partire dagli anni 2009/2010) e che, nel frattempo, pur avendo mutui inutilizzati oggetto di possibile devoluzione, l'ente ha proceduto alla contrazione di nuovo indebitamento (il Comune ha comunque precisato, con lettera n.1460 del 13 gennaio 2017, che la Cassa Depositi e Prestiti ha concesso l'ultimo mutuo il 27 dicembre 2012). La situazione rilevata appare, quindi, dimostrare una deficitaria gestione dell'indebitamento e, anche considerando la presenza di oneri (es. pagamento degli interessi passivi, spese di progettazione esterna ed interna, ecc.) non compensati finora da alcuna utilità, potrebbe configurare danno erariale. Si evidenzia, inoltre, che alcune opere potrebbero non essere più realizzabili e che il Comune potrebbe aver perso definitivamente i relativi finanziamenti (es. per la "creazione reti per la mobilità ciclistica").

Il Comune di Manfredonia ha specificato (memorie n.8692 dell'8 marzo 2017) che *"la contrazione di mutui non utilizzati non ha consentito all'ente di fronteggiare, neppure*

parzialmente, la strutturale crisi di cassa, in quanto nessuna erogazione è effettuata dalla Cassa Depositi e Prestiti SpA in assenza di certificati di pagamento e stati di avanzamento lavori". Tale dichiarazione conferma, ancora di più, la totale inutilità degli interessi passivi finora corrisposti (alla data del 31/12/2016 pari ad euro 147.013,94) per i mutui non utilizzati. L'ente, infatti, non solo non ha realizzato le opere per le quali i mutui sono stati stipulati, ma non ha potuto avvalersi delle relative risorse neanche per alleviare provvisoriamente la propria strutturale crisi di liquidità, sia pure nei ristretti limiti previsti dall'art.195 del D.Lgs. n.267/2000. Tale disposizione consente infatti temporaneamente, a determinate condizioni, di disporre l'utilizzo, in termini di cassa, di entrate aventi specifica destinazione per il finanziamento delle spese correnti.

Il Comune di Manfredonia ha dichiarato (lettere n.45074 del 30 novembre 2016 e n.1460 del 13 gennaio 2017) di aver recentemente riavviato le varie procedure relative alle menzionate opere pubbliche e ha aggiunto (memorie n.8692 dell'8 marzo 2017), in conformità a quanto segnalato dal Magistrato istruttore, di aver avviato una *"attività ricognitoria delle procedure riguardanti opere pubbliche interessate da mutui al fine di individuare eventuali ipotesi di interruzione e rallentamento e per valutare eventuali procedimenti di somministrazione del capitale residuo o di devoluzione"*. Informazioni aggiornate sullo stato delle suddette procedure potranno essere rese dal Comune in occasione del riscontro alla presente pronuncia.

La situazione descritta dimostra, evidentemente, una carente attività di programmazione delle opere pubbliche, una superficiale gestione dell'indebitamento e può configurare danno erariale (l'ammontare degli interessi corrisposti per i mutui non utilizzati). Si segnala che la questione era stata oggetto di attenzione, in passato, da parte della Ragioneria generale dello Stato, nel corso di una visita ispettiva (relazione del 9 novembre 2009 sulla verifica amministrativo-contabile, pag.108 e seguenti). Già allora la Ragioneria generale dello Stato aveva raccomandato al Comune di Manfredonia, palesemente senza risultati, *"un capillare monitoraggio delle posizioni debitorie"* e aveva evidenziato che una scadente gestione dell'indebitamento può essere fonte di danno. Il Collegio non può non evidenziare all'ente la necessità di superare il presente rilievo nel più breve tempo possibile e, comunque, entro la fine del corrente esercizio finanziario, anche per i possibili riflessi in termini di responsabilità erariale.

* * * * *

5. Squilibri relativi alla parte corrente del bilancio.

Il bilancio del Comune di Manfredonia, per il periodo 2011/2014 esaminato, come già accaduto nei precedenti esercizi, presenta forti squilibri relativi alla parte corrente. Il consolidato squilibrio della parte corrente del bilancio, per la frequenza e l'entità, risulta rilevante in rapporto a quanto disposto dall'art.148 del D.Lgs. n.267/2000.

Nell'esercizio 2011 è presente una differenza negativa di parte corrente, pari ad euro 1.622.214,58, ripianata con utilizzo dell'avanzo di amministrazione (euro 131.470,89), con entrate da permessi per costruire (euro 646.428,65), con la plusvalenza da alienazione di beni patrimoniali (euro 47.643,47) e, infine, con entrate derivanti da alienazioni (euro 796.671,57). Il Comune di Manfredonia ha specificato (nota n.40193 del 25 ottobre 2016) che le entrate da alienazione derivano dalla vendita di un ex mercato rionale coperto (contratto stipulato il 28 novembre 2011, rep. n.8588) e che la somma pattuita (euro 2.386.800,00) è stata interamente incassata dall'ente nel periodo 2011/2013. Il Collegio ritiene opportuno segnalare che il descritto ripiano è stato possibile, in ordine alla destinazione dei proventi derivanti dalla alienazione di beni patrimoniali, solo in quanto precedente alle modifiche apportate dall'art.1, commi 443 e 444, della legge n.228/2012 e, per la parte ripianata dalle entrate derivanti da permessi per costruire, presumibilmente, grazie alla eccezionale opportunità offerta dall'art.2, co.8, della legge n.244/2007. Si segnala che una forte differenza negativa di parte corrente era rilevabile anche per il precedente esercizio 2010 (euro 1.181.244,03).

La segnalata criticità è riscontrabile anche nell'esercizio 2012 (euro 651.239,13). E' stato corretto il dato fornito nella prima versione del questionario (euro 4.822.933,01). Buona parte di tale differenza negativa è stata ripianata con il mutuo stipulato con la Cassa Depositi e prestiti (euro 572.010,35) per finanziare i debiti fuori bilancio nei confronti della società partecipata ASE. L'avvenuto ripiano della suddetta differenza di parte corrente con mutuo, secondo quanto dichiarato dal Comune di Manfredonia nella lettera n.45074 del 30 novembre 2016, è stato possibile trattandosi di debiti esigibili prima dell'8 novembre 2011 (il riferimento è probabilmente alla data di entrata in vigore della legge costituzionale n.3/2011 che ha modificato in tal senso l'art.119 della Costituzione). E' stato corretto il dato fornito nella prima versione del questionario che attribuiva tale entrata ad alienazioni immobiliari. Il ripiano è avvenuto anche, ancora una volta, con entrate derivanti da permessi per costruire, presumibilmente, sempre grazie alla eccezionale opportunità offerta dall'art.2, co.8, della legge n.244/2007. Correggendo e spiegando i dati, presenti nel relativo questionario, riferiti all'impiego dell'avanzo di amministrazione "vincolato" per dare copertura a spese correnti, il Comune ha affermato (lettera n.48181 del 22 dicembre 2016) che tale utilizzo è stato possibile in quanto uno dei suddetti vincoli riguardava proprio la copertura del debito fuori bilancio nei confronti della società partecipata ASE (l'ente ha affermato che, nella fattispecie, è ravvisabile un avanzo "destinato" più che un avanzo "vincolato" come precedentemente affermato).

Si evidenzia che, sempre nell'esercizio 2012, come già accaduto nell'esercizio 2007 (euro 734.592,00) e nell'esercizio 2010 (euro 294.877,04), è stato negativo anche il risultato della gestione di competenza (euro 210.304,70). In sostanza il Comune di Manfredonia, nel corso dell'esercizio 2012, ha assunto impegni di spesa in misura superiore alle entrate accertate. Questo risultato negativo è interamente imputabile ad una eccessiva quantità di spese correnti.

Il risultato della gestione di competenza consente di verificare l'equilibrio tra le risorse

affluite all'ente e quelle utilizzate con riferimento alla sola gestione dell'esercizio considerato, senza, quindi, considerare l'influenza positiva o negativa delle gestioni degli esercizi finanziari precedenti. Componenti del risultato della gestione di competenza sono, infatti, accertamenti e impegni di competenza. Il risultato negativo della gestione di competenza si verifica quando un ente, nel corso dell'esercizio finanziario esaminato, assume impegni di spesa per un importo complessivo superiore alle entrate accertate. Un risultato negativo della gestione di competenza corrisponde, generalmente, ad una errata o inattendibile attività di programmazione eseguita in sede di predisposizione e approvazione del bilancio di previsione e/o alla presenza di una sovrastima delle entrate previste o di un sottodimensionamento delle spese previste. L'eventuale presenza, per più esercizi, di un risultato negativo della gestione di competenza denota e determina un progressivo peggioramento della situazione finanziaria dell'ente.

L'esistenza di un risultato negativo della gestione di competenza si pone in contrasto anche con quanto richiesto dall'art.162, co.6, del D.Lgs. n.267/2000 secondo il quale, tra l'altro, "*il bilancio di previsione è deliberato in pareggio finanziario complessivo*". Il necessario pareggio finanziario del bilancio di previsione deve, infatti, scaturire da una rigorosa ed attendibile valutazione di tutti i flussi di entrata e di spesa previsti. Considerato, inoltre, che il rispetto di tale norma va assicurato, oltre che in sede di predisposizione e approvazione del bilancio di previsione, anche durante la gestione e in occasione delle eventuali variazioni di bilancio, un risultato negativo della gestione di competenza dimostra anche l'assenza o l'insufficienza, nel corso della gestione, dei necessari provvedimenti di salvaguardia degli equilibri di bilancio (art.193 del D.Lgs. n.267/2000). La normativa richiamata è, infatti, evidentemente, rivolta ad evitare che l'ente impegni, nel corso dell'esercizio, spese di importo maggiore rispetto alle entrate accertate.

Nell'esercizio 2013 si rileva una ingente differenza negativa di parte corrente in termini di cassa (euro 7.841.772,11). Tale criticità si è manifestata in dimensioni ancora più grandi nell'esercizio 2014 (euro 10.597.030,77). In sostanza, per la parte corrente del bilancio, negli esercizi 2013 e 2014, il Comune di Manfredonia ha effettuato pagamenti in misura largamente superiore alle riscossioni. La suddetta differenza negativa risulta imputabile, principalmente, alla tardiva restituzione della anticipazione di tesoreria, al pagamento di debiti di parte corrente precedentemente assunti (residui passivi), al pagamento delle rate relative ai vari mutui contratti e alla insufficiente riscossione delle entrate tributarie. Una forte differenza negativa di cassa di parte corrente è rilevabile anche nel successivo esercizio 2015. La suddetta criticità non appare, quindi, superata. La situazione descritta, si ribadisce, per la sua ripetitività ed entità, appare rilevante per l'applicazione dell'art.148 del D.Lgs. n.267/2000.

Il carattere strutturale dello squilibrio della parte corrente del bilancio risulta confermato da un ulteriore aspetto.

Negli esercizi 2011, 2012 e 2013 (tale aspetto però non è stato rilevato per l'esercizio 2014), il Comune ha utilizzato ingenti entrate eccezionali e non ripetitive (es. entrate accertate per recupero della evasione tributaria, entrate da rilascio di permessi per costruire, entrate da violazioni del codice della strada), che in parte risultano mai riscosse, per finanziare spese correnti ordinarie (euro 3.170.517,52 nel 2011, euro 3.683.292,51 nel 2012, euro 264.810,00 nel 2013). Tale aspetto era stato rilevato già in passato dalla Ragioneria generale dello Stato (relazione del 9 novembre 2009 sulla verifica amministrativo-contabile, pag.83).

La Sezione ritiene doveroso sottolineare che il finanziamento di spese ordinarie e consolidate attraverso entrate di natura straordinaria anche se avviene nei limiti consentiti dalla legge espone, inevitabilmente, a rischi di squilibri di bilancio, a maggior ragione nell'ipotesi di mancata integrale riscossione delle suddette entrate. Il Comune di Manfredonia dovrà adottare ogni azione utile per contenere le spese correnti.

* * * * *

6. Fondo svalutazione crediti.

L'art.6, co.17, del D.L. n.95/2012 stabiliva, per gli enti locali, l'obbligo di iscrivere, nel bilancio di previsione, un fondo di svalutazione crediti di importo non inferiore al 25% dei residui attivi dei Titoli I e III aventi anzianità superiore a 5 anni. L'art.3-*bis* del D.L. n.16/2014, convertito in legge n.68/2014, per il solo esercizio 2014, aveva stabilito la riduzione della percentuale indicata dal 25% al 20%. Previo parere motivato dell'Organo di revisione, potevano essere esclusi dalla base di calcolo i soli residui attivi per i quali era stata analiticamente certificata dai competenti responsabili di servizio la perdurante sussistenza delle ragioni di credito e l'elevato tasso di riscuotibilità. La disciplina indicata risulta successivamente abrogata, a partire dal 2015, dal D.Lgs. n.126/2014. Istituto giuridico per certi versi simile al fondo svalutazione crediti è attualmente il fondo crediti di dubbia esigibilità.

Il fondo di svalutazione crediti era un istituto giuridico sostanzialmente volto ad impedire agli enti locali l'effettuazione di spese finanziate con residui attivi di parte corrente che, per la loro anzianità, risultano di dubbia esigibilità o sussistenza. Più precisamente, si trattava di una posta passiva avente la funzione di compensare eventuali minori entrate derivanti da crediti insussistenti o inesigibili al fine di preservare l'ente da possibili squilibri. Lo stanziamento, presente in bilancio, relativo al fondo di svalutazione crediti, non poteva essere impegnato ed era destinato a confluire nell'avanzo di amministrazione quale fondo vincolato ai sensi dell'art.187, co.1, del D.Lgs. n.267/2000 (circolare R.G.S. n.5 del 7 febbraio 2013 e principio contabile n.1.53). Proprio per tale ragione, se l'avanzo di amministrazione accertato con il rendiconto non risultava sufficientemente capiente (in quanto di importo inferiore) per garantire il suddetto vincolo, per la differenza, si configurava un disavanzo di amministrazione da ripianare secondo le regole stabilite dall'art.188 del D.Lgs. n.267/2000.

Il Comune di Manfredonia ha proceduto a costituire il fondo svalutazione crediti, allora previsto dall'art.6, co.17, del D.L. n.95/2012, in misura maggiore rispetto a quella minima

prevista dalla legge. Il suddetto fondo è stato costituito per euro 224.082,11 (anziché euro 32.566,10) nell'esercizio 2012, per euro 236.333,00 (anziché euro 206.803,45) nell'esercizio 2013 e per euro 1.171.112,48 (anziché euro 489.554,57) nell'esercizio 2014 (lettera n.40193 del 25 ottobre 2016). L'eventuale costituzione del fondo svalutazione crediti in misura maggiore rispetto a quella minima dovuta per legge, se accompagnata dalla apposizione di un corrispondente vincolo sul risultato di amministrazione, rappresentava una misura ispirata ad apprezzabile prudenza in presenza di una elevata quantità di residui attivi vetusti. Il Comune di Manfredonia ha però proceduto alla costituzione del suddetto fondo svalutazione crediti, come confermato dallo stesso ente (note n.45074 del 30 novembre 2016 e n.1460 del 13 gennaio 2017), senza porre alcun vincolo (né corrispondente all'importo del fondo costituito, né corrispondente all'importo del fondo minimo da costituire) al risultato di amministrazione dichiarato.

La normativa allora vigente stabiliva che il fondo non vincolato andava espresso in valore positivo (attestando quindi la presenza di un corrispondente avanzo disponibile) solo se il risultato di amministrazione era di importo superiore alla somma dei fondi vincolati (compreso il fondo svalutazione crediti). Viceversa, se la somma dei fondi vincolati (compreso il fondo svalutazione crediti) risultava superiore al risultato di amministrazione, occorreva obbligatoriamente applicare la quota di disavanzo emersa al bilancio di previsione al fine di ricostituire integralmente i fondi vincolati. In altre parole, se il fondo svalutazione crediti, eventualmente non considerato nel risultato di amministrazione, risultava superiore all'avanzo non vincolato dichiarato (nel 2012 pari a zero, nel 2013 pari ad euro 132.415,69, nel 2014 pari ad euro 47.262,75), sussisteva in realtà un disavanzo di amministrazione non ripianato di importo pari alla differenza.

Anche considerando il fondo svalutazione crediti per l'importo minimo dovuto per legge (e non per il maggiore importo indicato dall'ente), precisato che la costituzione del suddetto fondo non era obbligatoria per l'esercizio 2011, è rilevabile un disavanzo di amministrazione non ripianato dal Comune di Manfredonia con riferimento ai rendiconti 2012 (euro 32.566,10), 2013 (euro 74.387,76) e 2014 (euro 442.291,82). In altre parole, per gli esercizi 2012, 2013 e 2014 non solo non appare presente l'avanzo di amministrazione disponibile dichiarato ma risulta presente un disavanzo di amministrazione non ripianato. I risultati di amministrazione dichiarati nel periodo in esame risultano, conseguentemente, inattendibili. Nel corso della presente pronuncia sarà evidenziato che tale inattendibilità deriva anche da altre ragioni. L'ente ha comunque dichiarato di non aver utilizzato nel 2014 l'avanzo di amministrazione 2013.

Il Comune di Manfredonia, prima della odierna adunanza pubblica (nota n.8692 dell'8 marzo 2017), per motivare la mancata apposizione sul risultato di amministrazione del vincolo derivante dal fondo svalutazione crediti, richiamando gli atti all'epoca adottati e l'art.187, co.3-bis, del D.Lgs. n.267/2000, ha affermato che l'avanzo 2012 era *"integralmente di natura*

vincolata” e che l’avanzo 2013 era *“integralmente destinato a spese di investimento”*. Le giustificazioni prodotte risultano non accettabili. Fermo restando che, previo parere motivato dell’Organo di revisione, secondo la disciplina menzionata, potevano essere esclusi dalla base di calcolo i soli residui attivi per i quali era stata analiticamente certificata dai competenti responsabili di servizio la perdurante sussistenza delle ragioni di credito e l’elevato tasso di riscuotibilità e che tale analisi non risulta all’epoca effettuata dal Comune di Manfredonia, il vincolo corrispondente al fondo svalutazione crediti andava costituito anche in presenza di un avanzo già interamente vincolato per altre ragioni. In questo caso, come illustrato precedentemente, affiorava un disavanzo di amministrazione da ripianare. Privo di rilevanza è anche il richiamo all’art.187, co.3-*bis*, del D.Lgs. n.267/2000. Questa norma, infatti, introdotta dal D.L. n.174/2012 (convertito, con modificazioni, in legge n.213/2012), dispone il divieto di utilizzare l’avanzo di amministrazione non vincolato nei casi in cui l’ente utilizzi anticipazione di tesoreria o fondi vincolati non ricostituiti (situazione corrispondente al Comune di Manfredonia) e non impedisce e non rende inutile la costituzione sul risultato di amministrazione di un vincolo corrispondente al fondo svalutazione crediti. In sostanza, il Comune di Manfredonia non avrebbe potuto utilizzare l’avanzo di amministrazione non vincolato non solo per il divieto posto dall’art.187, co.3-*bis*, citato, ma per l’assenza dello stesso avanzo. Il Comune di Manfredonia non solo non disponeva di avanzo ma, per effetto dei vincoli da applicare, versava in uno stato di disavanzo di amministrazione da ripianare e non ripianato. L’omessa costituzione sul risultato di amministrazione del vincolo correlato al fondo svalutazione crediti rappresenta comunque una violazione di legge, consentiva illegittimamente di evitare di procedere al ripiano dovuto ed esponeva l’ente interessato a rischi di squilibrio, in misura corrispondente, specie nel caso di utilizzazione dell’avanzo disponibile.

* * * * *

7. Situazione della cassa.

L’esame della situazione di cassa costituisce certamente lo strumento più attendibile ed immediato per accertare il reale stato di salute delle finanze di un ente.

L’anticipazione di tesoreria è una forma di finanziamento a breve termine concessa all’ente dal tesoriere. Si tratta di uno strumento, sottoposto dalla legge a rigidi limiti quantitativi e procedurali, finalizzato a fronteggiare momentanee ed improrogabili esigenze di cassa derivanti dallo sfasamento cronologico che può verificarsi tra pagamenti e riscossioni. L’anticipazione di tesoreria è quindi una fattispecie di carattere eccezionale. Se un ente ricorre a tale strumento in modo costante, l’anticipazione di tesoreria muta sostanzialmente la propria natura divenendo, di fatto, illegittimamente, una forma di vero e proprio indebitamento. L’anticipazione di tesoreria non è riconducibile al vero e proprio indebitamento e non si pone in contrasto con quanto stabilito dall’art.119, co.6, della Costituzione solo nella misura in cui l’anticipazione sia di breve durata e non costituisca surrettiziamente un mezzo di copertura alternativo della spesa (Sez. III Appello, 18 gennaio 2016, n.7).

Il sistematico ricorso alla anticipazione di tesoreria corrisponde generalmente alla presenza in bilancio di residui attivi inesigibili o insussistenti e si manifesta per effetto del finanziamento di spese mediante i suddetti residui. Il ripetuto utilizzo della anticipazione di tesoreria, a maggior ragione in assenza di integrale restituzione della stessa a fine esercizio, costituisce una situazione di squilibrio finanziario rilevante per l'attivazione delle procedure di verifica sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile dell'ente previste dall'art.148 del D.Lgs. n.267/2000. Il ricorso sistematico ad ingenti anticipazioni di tesoreria, secondo una consolidata giurisprudenza della Corte dei conti, può costituire un indice sintomatico di uno stato di dissesto (es. Corte dei conti, deliberazioni n.7/AUT/2011 e n.2/AUT/2012).

Il Comune di Manfredonia presenta, da molti anni, gravi difficoltà di carattere strutturale in termini di liquidità. La critica situazione della liquidità dell'ente è già stata evidenziata in passato da questa Sezione (deliberazioni n.101/PRSP/2011 e n.106/PRSP/2013) palesemente senza alcun risultato concreto. Si rileva, almeno a partire dall'esercizio 2008, un costante e massiccio ricorso all'anticipazione di tesoreria, puntualmente non rimborsata a fine esercizio (al termine dell'esercizio il fondo cassa è sempre pari a zero). Il ripetuto utilizzo da parte del Comune di Manfredonia dell'anticipazione di tesoreria, in considerazione della relativa frequenza e della relativa entità, appare rilevante per l'applicazione dell'art.148 del D.Lgs. n.267/2000. La presenza di problemi di liquidità è attestata anche dal ricorso alla anticipazione di liquidità prevista dal D.L. n.35/2013 e seguenti (euro 3.791.119,97). Significativo in tale contesto è anche il costante superamento dei parametri di deficitarietà strutturale n.9 nel periodo 2009-2015 (a causa della rilevante anticipazione di tesoreria non restituita dal Comune al termine di ciascun esercizio) e, per gli esercizi 2013 e 2014, del parametro di deficitarietà strutturale n.4 (a causa della eccessiva presenza di residui passivi di parte corrente e, quindi, di somme impegnate ma non pagate). Forti criticità in termini di cassa era stati rilevati già in passato, per gli esercizi precedenti a quelli in esame, dalla Ragioneria generale dello Stato (relazione del 9 novembre 2009 sulla verifica amministrativo-contabile, pag.89 e seguenti).

L'anticipazione di tesoreria abitualmente utilizzata dall'ente ha comportato, tra l'altro, nel corso degli ultimi anni, il pagamento di interessi passivi per importi considerevoli. Con la nota n.40193 del 25 ottobre 2016, il Comune di Manfredonia ha specificato, correggendo e integrando i dati indicati nei relativi questionari, quanto corrisposto per interessi passivi nel periodo 2011/2015: euro 171.205,69 nel 2011, euro 151.710,63 nel 2012, euro 155.801,41 nel 2013, euro 167.798,99 nel 2014, euro 175.971,57 nel 2015 (gli interessi passivi complessivamente corrisposti dall'ente nel periodo considerato sono stati, quindi, pari ad euro 882.488,29). Considerato che, nel corso del 2016, l'ente ha corrisposto al tesoriere, per interessi passivi relativi all'utilizzo di anticipazioni di tesoreria, ulteriori 126.206,45 euro (memorie n.8692 dell'8 marzo 2017), la spesa sostenuta dal Comune di Manfredonia per interessi passivi relativi alle anticipazioni di tesoreria utilizzate negli anni dal 2011 al 2016 ammonta complessivamente ad euro 1.008.694,74. Si tratta di somme che il Comune, con una

più attenta ed efficace attività di riscossione nel corso degli anni, evidentemente, avrebbe potuto destinare ad impieghi più proficui. Come sarà successivamente illustrato, il Comune di Manfredonia ha utilizzato l'anticipazione di tesoreria anche nel corso dell'anno 2017 e ciò comporterà un ulteriore aumento della spesa. Appare opportuno evidenziare che a tale ragguardevole spesa occorre aggiungere, come sarà illustrato successivamente, la spesa per gli interessi passivi relativi all'anticipazione di liquidità e all'indebitamento da mutui. *"Il reiterato ricorso alle anticipazioni di tesoreria senza soluzione di continuità"* costituisce una delle ragioni che hanno indotto l'Organo di revisione ad esprimere parere *non favorevole* per l'approvazione del rendiconto 2015. Nella medesima occasione l'Organo di revisione ha affermato la necessità di procedere immediatamente alla *"riduzione delle anticipazioni di tesoreria anche grazie ad una più attenta gestione delle spese"*.

In base agli ultimi dati forniti dall'ente nelle memorie n.8692 dell'8 marzo 2017, nonostante l'anticipazione di liquidità a suo tempo ottenuta, pur in presenza di un lieve miglioramento rispetto ai dati forniti con la precedente nota n.45074 del 30 novembre 2016, la situazione della cassa dell'ente è tuttora estremamente critica. E' significativa la sostanziale assenza, anche dopo l'apertura dell'istruttoria alla base della presente pronuncia, di idonee misure correttive. Al lieve miglioramento potrebbe aver contribuito in modo decisivo l'asserita prescrizione di alcuni debiti fuori bilancio riconosciuti dal Comune di Manfredonia negli anni 2010 e precedenti (euro 121.396,34) che appare in parte molto dubbia.

Alla data del 3 marzo 2017 il Comune di Manfredonia aveva un fondo cassa pari a zero e somme vincolate da ricostituire per euro 70.101,26, utilizzava una anticipazione di tesoreria per euro 10.426.140,83 ed era gravato da debiti esigibili per euro 1.484.002,40 (trattasi di debiti di bilancio e di debiti fuori bilancio). In sostanza, alla data indicata, il Comune di Manfredonia presentava una carenza di liquidità (diversa dall'indebitamento da mutui) complessivamente pari ad euro 11.980.244,50. Considerato che il limite massimo per i debiti di cassa, stabilito dagli articoli 195 e 222 del D.Lgs. n.267/2000, ammonta, per il 2017, ad euro 12.201.784,70, limite elevato dall'art.1, co.43, della legge n.232/2016, fino al 31/12/2017, eccezionalmente, ad euro 20.336.307,90, il Comune di Manfredonia non versa attualmente in uno stato di insolvenza ma in una situazione molto vicina allo stato di insolvenza. In altre parole, il Comune di Manfredonia è in grado di pagare i propri debiti solo utilizzando, sia pure nei limiti quantitativi stabiliti dalla legge, ulteriore anticipazione di tesoreria. Questa Sezione aveva rilevato già in passato (deliberazione n.106/PRSP/2013, pag.10) una situazione finanziaria *"al limite dell'insolvenza"*. La grave e strutturale carenza di liquidità accertata, risultando idonea a provocare il prossimo dissesto finanziario dell'ente in assenza di tempestive ed efficaci azioni correttive, induce questo Collegio ad avviare la procedura disciplinata dall'art.6, co.2, del D.Lgs. n.149/2011.

I numerosi dati raccolti nel corso dell'istruttoria attestano una consolidata e strutturale condizione di forte carenza di liquidità, presumibilmente derivante da un elevato indebitamento

e da una attività di riscossione da molti anni insufficiente. A conferma di tale aspetto si ricorda che l'ente ha dovuto fare ricorso alla anticipazione di liquidità prevista dal D.L. n.35/2013 (euro 3.791.119,97) che non ha comunque consentito di superare la critica situazione esposta. La descritta criticità non appare intaccata in modo significativo neanche dall'ampia attività di rinegoziazione dei mutui condotta recentemente dall'ente con le deliberazioni consiliari n.57/2014 (n.40 mutui) e n.37/2015 (n.100 mutui).

Non appare irrilevante in tale contesto segnalare la presenza, anche nell'ultimo rendiconto esaminato (esercizio 2014), di residui passivi di parte capitale, anche vetusti, in misura ampiamente superiore ai corrispondenti residui attivi. Il ricorrere di quest'ultima situazione corrisponde generalmente alla disponibilità di fondi vincolati la cui utilizzazione, se non seguita da una pronta ricostituzione, espone l'ente al concreto rischio di azioni esecutive. La presenza in bilancio di residui passivi parte capitale in misura superiore ai corrispondenti residui attivi è indice di una situazione di potenziale squilibrio se la differenza non è compresa nel fondo cassa (sistematicamente assente) ovvero non risulta vincolata all'interno dell'avanzo di amministrazione (Sez. controllo Piemonte n.192/2013/PRSE).

Non depone in senso favorevole al ripristino di una normale disponibilità di cassa, nonostante la menzionata attività di rinegoziazione, l'obbligo di corrispondere le rate relative all'ingente indebitamento dell'ente (nel 2014 in incremento e pari ad euro 52.545.000,00) e alla anticipazione di liquidità ottenuta. Lo stesso ente ha inoltre ammesso (nota n.45074 del 30 novembre 2016) di avere in corso una attività di ricognizione volta ad individuare la presenza di ulteriori debiti esigibili. La situazione potrebbe, quindi, essere ancora più grave di quella finora affiorata.

Altro elemento determinante per la formazione della consolidata e strutturale carenza di liquidità dell'ente è la cattiva abitudine di finanziarie spese con entrate di dubbia esigibilità e/o sussistenza. Non appare rispettato quanto disposto dall'art.9, co.1, del D.L. n.78/2009, convertito in legge n.102/2009, secondo il quale nelle amministrazioni pubbliche *"al fine di evitare ritardi nei pagamenti e la formazione di debiti pregressi, il funzionario che adotta provvedimenti che comportano impegni di spesa ha l'obbligo di accertare preventivamente che il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica; la violazione dell'obbligo di accertamento di cui al presente numero comporta responsabilità disciplinare ed amministrativa. Qualora lo stanziamento di bilancio, per ragioni sopravvenute, non consenta di far fronte all'obbligo contrattuale, l'amministrazione adotta le opportune iniziative, anche di tipo contabile, amministrativo o contrattuale, per evitare la formazione di debiti pregressi"*. Si evidenzia che analoga disposizione è ora prevista anche dall'art.183, co.8, del D.Lgs. n.267/2000, a seguito delle modifiche introdotte dal D.Lgs. n.126/2014.

La programmazione dei pagamenti richiesta dalla suddetta normativa era ed è funzionale a prevenire situazioni patologiche in cui l'amministrazione pubblica non riesca a fare fronte

tempestivamente alle proprie obbligazioni e ad impedire, pertanto, che siano assunti atti di impegno riferibili ad obbligazioni che non potranno essere adempiute o potranno essere adempiute solo violando determinati vincoli di finanza pubblica. In sostanza, all'amministrazione pubblica è richiesto, accanto al tradizionale bilancio di previsione, una previsione delle somme che si prevede di riscuotere e di pagare (Sez. controllo Lombardia n.182/PAR/2013).

Si rileva, in merito, il mancato avvio da parte del Comune di Manfredonia di un percorso virtuoso nonostante l'avvenuta segnalazione in passato di questa criticità da parte della Ragioneria generale dello Stato (relazione del 9 novembre 2009 sulla verifica amministrativo-contabile, pag.93). Già allora la stessa Ragioneria generale, in relazione alla suddetta problematica, aveva pronosticato *"una situazione di grave pericolo per gli equilibri complessivi di bilancio"* e aveva ritenuto necessario *"che il Servizio finanziario mantenga sotto attento monitoraggio l'evoluzione delle proprie disponibilità liquide"* e *"che le spese correnti non necessarie vengano ridotte e che vengano gestite più razionalmente le entrate"*.

Risulta del tutto evidente, in virtù di quanto accaduto, che il Comune di Manfredonia, per tutti questi anni, non ha tenuto in considerazione le utili e fondate raccomandazioni della Ragioneria generale dello Stato e non ha avviato alcun percorso virtuoso. Appare significativo in questo contesto ricordare che sempre la Ragioneria generale dello Stato, nella relazione menzionata (pag.124), già nel 2009 aveva affermato che *"si può affermare che ci sono diversi elementi che inducono a ritenere che il Comune di Manfredonia, sebbene non sia attualmente sull'orlo del dissesto, stia da tempo vivendo al di sopra dei propri mezzi"*, che *"l'indice più evidente è dato dalla difficile situazione di cassa"* e, infine, che *"una situazione del genere non può durare all'infinito"*. Si ritiene opportuno ricordare che la menzionata visita ispettiva aveva già allora determinato la contestazione al Comune di varie criticità finanziarie e violazioni di legge.

In considerazione del quadro finanziario illustrato, per scongiurare il concreto rischio di dissesto finanziario presente, ai sensi e per gli effetti stabiliti dal richiamato art.6, co.2, del D.Lgs. n.149/2011, è necessario, quindi, che il Comune di Manfredonia proceda, entro il termine perentorio di 60 giorni dal ricevimento della presente deliberazione, dopo una adeguata ricognizione della propria situazione debitoria (di bilancio e fuori bilancio), alla approvazione di un piano triennale di rientro da presentare a questa Sezione nei 30 giorni successivi. Al piano di rientro dovranno essere allegati gli eventuali accordi scritti di rateizzazione stipulati con i creditori.

Il piano di rientro richiesto, relativo agli esercizi 2017-2019, con obbligo di monitoraggio semestrale da inviare a questa Sezione entro il 31 gennaio e il 31 luglio di ciascun anno, dovrà prevedere l'integrale pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili esistenti e dei debiti che acquisteranno tali caratteristiche durante la durata del piano stesso e, inoltre, la completa restituzione dalla anticipazione di tesoreria ottenuta e la ricostituzione dei fondi vincolati

eventualmente utilizzati per il pagamento dei medesimi debiti. In pratica, il Comune di Manfredonia dovrà predisporre ed approvare, con deliberazione consiliare, un idoneo documento programmatico indicante, in modo coordinato ed attendibile e con la cadenza semestrale richiesta da questa Sezione, tempi e modalità di risanamento finanziario dell'ente e, inoltre, contenente un prospetto dal quale risultino chiaramente tutte le voci attive e passive (riscossioni e pagamenti) previste per la realizzazione dell'obiettivo finale. Al fine di consentire il previsto monitoraggio semestrale, nel suddetto piano di rientro, dovranno essere fissati anche obiettivi intermedi. Gli obiettivi intermedi dovranno essere determinati in modo tale da condurre ad un costante e graduale risanamento dell'ente.

In caso di mancata approvazione e trasmissione del piano di rientro nei termini perentori assegnati oppure di valutazione negativa del piano di rientro da parte di questa Sezione oppure di mancato raggiungimento dell'obiettivo finale, come previsto dall'art.6 prima menzionato, si procederà alla trasmissione degli atti al Prefetto e alla competente Commissione.

Si precisa che, fermo restando l'obbligo di dichiarare il dissesto finanziario se viene accertata la sussistenza dei relativi presupposti, in presenza di squilibri strutturali in grado di provocare il dissesto finanziario, il Comune di Manfredonia può eventualmente fare ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario disciplinata dagli articoli 243-*bis* e seguenti del D.Lgs. n.267/2000.

* * * * *

8. Anticipazione di liquidità.

Il Comune di Manfredonia, oltre ad utilizzare in modo costante abbondanti anticipazioni di tesoreria (art.222 del D.Lgs. n.267/2000), a conferma della consolidata e strutturale condizione di forte carenza di liquidità che caratterizza l'ente, ha fatto ricorso anche all'anticipazione di liquidità disciplinata dal D.L. n.35/2013 (convertito in legge n.64/2013).

Nel corso dell'esercizio 2014, infatti, al fine di procedere al pagamento dei residui debiti precedentemente riconosciuti nei confronti della società partecipata ASE s.p.a., il Comune di Manfredonia ha fatto ricorso ad una anticipazione di liquidità di euro 3.791.119,97, con scadenza ventennale al 31 maggio 2034, presso la Cassa Depositi e Prestiti. Tale anticipazione di liquidità è stata riscossa dall'ente il 28 ottobre 2014 e comporta il pagamento di interessi passivi (D.G. n.1314/2014, allegato n.8.1 alla lettera n.40193 del 25 ottobre 2016), diversi ed aggiuntivi rispetto a quelli relativi all'anticipazione di tesoreria disciplinata dall'art.222 del D.Lgs. n.267/2000. Il debito fuori bilancio riconosciuto dal Comune di Manfredonia nei confronti della suddetta società partecipata (si tratta di una pluralità di debiti relativi agli anni dal 1991 al 2010, compreso il ripiano di perdite degli esercizi 1991 e 1992) ammontava, complessivamente, ad euro 5.657.469,89 (deliberazione C.C. n.63 del 29 novembre 2011). Con la medesima deliberazione consiliare, tale debito fuori bilancio era stato rateizzato in tre anni. Si segnala che, in violazione dell'art.194, co.2, del D.Lgs. n.267/2000, la suddetta rateizzazione triennale non ha riguardato l'esercizio 2011 allora in corso e, comunque, non

risulta essere stata preceduta da un formale accordo con il creditore intervenuto solo successivamente nel 2012.

L'anticipazione di liquidità ha riguardato il pagamento dell'ultima rata prevista. Il Comune di Manfredonia (deliberazione G.C. n.187/2014, allegato n.8.2 alla lettera n.40193 del 25 ottobre 2016) aveva infatti già proceduto al pagamento di euro 1.294.339,57, nel 2012, mediante l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione (inattendibile per quanto prima indicato) e di euro 572.010,35, nel 2013, mediante mutuo con la Cassa Depositi e Prestiti. In pratica, il pagamento del debito riconosciuto nei confronti della società partecipata ASE è stato finanziato dal Comune prevalentemente con altro debito (e per la parte restante con risorse di dubbia sussistenza o esigibilità). Non sono state infatti realizzate le alienazioni immobiliari che, secondo le iniziali previsioni dell'ente, avrebbero dovuto finanziare il debito.

Il legislatore negli ultimi anni ha adottato varie disposizioni volte ad accelerare il pagamento alle imprese dei debiti commerciali delle amministrazioni pubbliche. La presenza di una ingente massa di debiti delle amministrazioni pubbliche nei confronti del sistema produttivo ha, infatti, evidenti effetti depressivi sull'intero sistema economico. In tale contesto si collocano, ad esempio, i vari interventi volti ad incrementare temporaneamente il limite massimo dell'anticipazione di tesoreria utilizzabile e a consentire di richiedere alla Cassa Depositi e Prestiti una anticipazione di liquidità da restituire in un lungo arco di tempo (fino a 30 anni) con gli interessi.

L'anticipazione di liquidità, da non confondere con l'anticipazione di tesoreria disciplinata dall'art.222 del D.Lgs. n.267/2000, ha il fine di fornire liquidità agli enti per consentire loro di pagare debiti certi, liquidi ed esigibili già presenti in bilancio e muniti di copertura finanziaria e non può costituire una fonte di finanziamento per i bilanci degli enti locali, né sotto il profilo della maggiore capacità di spesa, né come strumento di copertura di pregressi disavanzi di amministrazione. L'anticipazione di liquidità è finalizzata a rendere disponibili le risorse di cassa necessarie al pagamento di spese già finanziate (Sez. Autonomie n.19/SEZAUT/2014) e non costituisce altro che una anticipazione di cassa di più lunga durata temporale rispetto a quella ordinaria (Corte cost. n.181/2015). Per questa ragione, la contabilizzazione della anticipazione di liquidità deve essere effettuata in modo tale da garantire la neutralità delle relative poste. E' del tutto evidente, infatti, che, in assenza di adeguate misure di sterilizzazione, considerato che il pagamento dei suddetti debiti comporta inevitabilmente la corrispondente riduzione dei residui passivi e il corrispondente aumento del risultato di amministrazione (o la corrispondente riduzione del disavanzo di amministrazione), l'anticipazione di liquidità si tradurrebbe in una nuova forma di finanziamento dei bilanci locali, non conforme agli articoli 81 e 119 della Costituzione, idonea ad aumentare la spesa. Al fine di evitare una espansione non consentita della capacità di spesa, quindi, è necessario accantonare in bilancio una somma, pari all'importo della anticipazione ottenuta, da ridurre annualmente di un importo pari alla somma annualmente rimborsata. Come evidenziato dalla

Sezione delle Autonomie della Corte dei conti (deliberazione n.33/SEZAUT/2015), la sterilizzazione della anticipazione di liquidità avviene mediante l'istituzione di un apposito fondo di bilancio, di importo pari alla anticipazione di liquidità da restituire, non impegnabile, che confluisce nel risultato di amministrazione sul quale dovrà essere costituito un apposito vincolo nella voce "*parte accantonata*". Il fondo di sterilizzazione va ridotto annualmente in proporzione alla quota capitale rimborsata nell'esercizio.

Con riferimento alla richiesta di chiarire le modalità di contabilizzazione della suddetta anticipazione di liquidità, il Comune di Manfredonia, dopo aver praticamente omesso inizialmente di rispondere, ha dichiarato (lettera n.1460 del 13 gennaio 2017) che "*dal sistema contabile non risulta che l'anticipazione di liquidità per € 3.791.119,97 sia stata contabilizzata secondo le indicazioni della delibera n.33/2015 della Sezione delle Autonomie*". Tale aspetto è stato sostanzialmente confermato dal Comune nella successiva nota n.8692 del'8 marzo 2017.

La scorretta contabilizzazione della suddetta anticipazione, oltre a costituire ex se una violazione di legge, ha presumibilmente determinato due gravi conseguenze, tra loro connesse, alle quali il Comune di Manfredonia deve porre rapidamente rimedio attraverso una corretta contabilizzazione della suddetta anticipazione e la tempestiva adozione degli atti conseguenti. Risulta illegittimamente dilatata, in misura corrispondente (euro 3.791.119,97), la capacità di spesa dell'ente in quanto, come confermato dallo stesso Comune (nota n.45074 del 30 novembre 2016), l'amministrazione ha proceduto ad impegnare le somme ricevute per anticipazione di liquidità per poter pagare i debiti in favore della citata società partecipata, al Titolo I (spese correnti), quale onere straordinario della gestione corrente, anziché al Titolo III (rimborso prestiti). L'anticipazione di liquidità ottenuta doveva servire, invece, solo a pagare debiti per i quali già sussisteva una regolare copertura finanziaria. A conferma della assenza di copertura finanziaria per la somma corrispondente alla anticipazione di liquidità si evidenzia che non risultano effettuate le alienazioni immobiliari che avrebbero dovuto finanziare tale parte di debito e non risultano indicate altre diverse modalità di copertura finanziaria. L'omessa costituzione della necessaria quota accantonata (euro 3.791.119,97) del risultato di amministrazione rende, pertanto, la parte disponibile da ripianare di importo corrispondentemente più elevato di quello dichiarato al momento del riaccertamento straordinario (euro 17.700.923,56). In altre parole, dopo il riaccertamento straordinario, la parte disponibile da iscrivere tra le spese del bilancio di previsione 2015 ammontava, in realtà, ad euro 21.492.043,53 anziché ad euro 17.700.923,56.

Il Comune di Manfredonia presenta, quindi, una situazione passiva corrispondentemente più grave di quella dichiarata. E' necessario pertanto che l'ente rettifichi i precedenti dati contabili, proceda a rideterminare la parte disponibile da iscrivere tra le spese del bilancio 2015 e seguenti e formuli un nuovo programma di ripiano del disavanzo.

* * * * *

9. Gestione delle entrate comunali.

L'istruttoria condotta ha evidenziato varie criticità, anche molto gravi, in ordine alla gestione delle entrate comunali. Si rileva, tra l'altro, l'ampia presenza di residui attivi, anche vetusti, per effetto di una insufficiente attività di riscossione. Tale ultimo aspetto costituisce un elemento determinante per la carenza di liquidità che da tempo interessa il Comune.

Il Comune di Manfredonia, negli esercizi 2011/2014 in esame, ha proceduto abitualmente alla cancellazione di rilevanti residui attivi in occasione del riaccertamento svolto in relazione alla rendicontazione annuale. Una componente fondamentale dei residui attivi cancellati è costituita dalle entrate tributarie (principalmente ICI e TARSU). Nel questionario 2012 (punto 1.8) è attestato un minore riaccertamento di residui attivi per l'ingente somma di euro 2.445.234,01 (riconducibile parzialmente, come indicato dall'Organo di revisione nel medesimo questionario a pag.22, alla cancellazione di residui attivi per ICI e TARSU degli anni 2008 e 2009). Dai questionari trasmessi risultano anche consistenti riaccertamenti di minori residui attivi relativi al rendiconto 2013 (euro 2.038.249,96) e al rendiconto 2014 (euro 12.254.282,34). Sempre per i rendiconti 2013 e 2014 il riaccertamento dei residui attivi non risulta essere stato effettuato dai singoli responsabili motivando le ragioni del mantenimento e della cancellazione così come richiesto dalla legge (punto 1.10.4 dei questionari 2013 e 2014).

Nel corso dell'istruttoria condotta, il Comune di Manfredonia non ha illustrato adeguatamente le motivazioni della cancellazione effettuata e, soprattutto, non ha adeguatamente chiarito se la stessa è imputabile a prescrizione del credito corrispondente. Nelle memorie n.8692 dell'8 marzo 2017, il Comune di Manfredonia ha affermato che *"la ridotta capacità di riscossione può essere ricondotta a fattori diversi, dall'incapacità operativa degli addetti ai lavori, alla scarsa solvibilità dei debitori, al contesto socio-economico e produttivo, caratterizzato dal tasso occupazionale"* e che ogni anno, in occasione del riaccertamento ordinario, la cancellazione dei residui attivi è avvenuta *"probabilmente onde evitare rappresentazioni poco rispondenti allo stato reale della riscossione"*. L'ente ha ammesso la *"difficoltà di realizzazione dell'entrata"* e la *"difficoltà di riscossione"* ma, sia pure in modo vago, ha sostanzialmente negato la presenza di prescrizioni che avrebbero rilevanza sul piano della responsabilità amministrativa personale. Tale verifica rientra comunque nella competenza della Procura contabile e non di questa Sezione. Considerata l'entità dello stralcio effettuato, l'ipotesi della presenza di un danno erariale per prescrizione non può essere del tutto esclusa (almeno per una parte del riaccertamento), così come non si può del tutto escludere che, almeno in parte, i residui attivi indicati sono stati cancellati in quanto derivanti da accertamenti non conformi a quanto previsto dalla legge (alterando quindi i dati di bilancio dell'esercizio in cui è avvenuto l'accertamento).

Non sono state adeguatamente chiarite, altresì, le ragioni di mantenimento dei residui attivi con anzianità superiore a 5 anni (accertamenti svolti negli esercizi 2009 e precedenti) presenti nel rendiconto 2014 (ultimo esercizio esaminato), che, nonostante l'imponente stralcio prima indicato, solo nel Titolo I relativo alle entrate tributarie, ammontano ad euro

4.657.028,59 e che risultano quasi interamente ancora conservati nel bilancio 2016 (per euro 4.569.073,79 come riportato nella nota n.48181 del 22 dicembre 2016). Il Comune di Manfredonia ha confermato (sempre nella nota n.48181 del 22 dicembre 2016) che tali crediti *"sono stati interamente svalutati nel Fondo crediti dubbia esigibilità in occasione del riaccertamento straordinario approvato con deliberazione di Giunta Comunale n.197 del 29.09.2015"*. La presenza di crediti tributari vetusti normalmente attesta incapacità di riscossione e/o accertamenti non conformi alla legge. Anche l'Organo di revisione, nella relazione al rendiconto 2015 (conclusioni, pag.58), ha evidenziato la presenza di residui attivi vetusti. La presenza, negli esercizi esaminati, di una grande quantità di residui attivi vetusti, successivamente considerati dallo stesso ente di dubbia esigibilità, contribuisce a rendere del tutto inattendibile il risultato di amministrazione dichiarato dall'ente negli ultimi anni. *"La sussistenza tra i residui attivi di poste il cui accertamento risale a molto tempo addietro (anni antecedenti al 2010)"* costituisce una delle ragioni che hanno indotto l'Organo di revisione ad esprimere parere *non* favorevole per l'approvazione del rendiconto 2015. Nella medesima occasione l'Organo di revisione ha affermato la necessità di procedere immediatamente a *"rimodulare l'attività di gestione delle entrate, soprattutto tributarie, garantendo un costante monitoraggio delle attività di accertamento e riscossione dei tributi"* e, inoltre, ad *"implementare le attività di recupero delle imposte evase e dei crediti vantati, anche mediante l'adozione di più efficaci procedimenti di azioni esecutive"*.

Nel periodo 2011-2014 la riscossione delle ingenti somme accertate per recupero evasione tributaria risulta lenta e molto bassa. Vista la documentazione acquisita (nota n.48181 del 22 dicembre 2016), le movimentazioni che hanno interessato tali residui negli esercizi 2014 e 2015 confermano la bassa percentuale di riscossione. Considerati i dati più recenti trasmessi dal Comune con la lettera n.48181 e riferiti all'esercizio 2015, la riscossione (euro 639.433,91) ammonta solo al 6,97%. Risulta sensibilmente peggiorato il già scarso risultato conseguito nel precedente esercizio 2014 nel quale le riscossioni erano state pari ad euro 1.229.884,52 (12,58%). Si segnala che, nel bilancio 2016, come indicato nella nota n.48181 del 22 dicembre 2016, risultano presenti tutti gli ulteriori residui attivi di parte corrente, diversi dai tributi, di anzianità superiore a 5 anni, presenti nel rendiconto 2014 (euro 341.233,35 per illuminazione votiva, canone e proventi ex Daunia Risi, ecc.).

Il Comune di Manfredonia riferiva (nota n.48181 del 22 dicembre 2016), altresì, che i residui attivi, presenti nel rendiconto 2014, derivanti dalla attività di recupero della evasione tributaria, ammontavano complessivamente ad euro 8.547.730,73 (secondo la tabella trasmessa si tratta di residui derivanti da accertamenti svolti negli esercizi 2007/2013), importo quasi identico a quello relativo al rendiconto 2015 (euro 8.539.458,56). Il Comune ha attestato nella medesima nota che i suddetti crediti *"sono stati interamente svalutati nel fondo crediti di dubbia esigibilità in occasione del riaccertamento straordinario"*. Tra i residui iscritti in bilancio e interamente inseriti nel citato fondo sono compresi anche crediti vantati dal Comune

verso la società GEMA S.p.A. per euro 3.530.966,85. Atteso che trattasi di ingenti residui attivi che, a distanza di anni, hanno originato scarsa o nessuna movimentazione, alla luce anche delle osservazioni rilevate dall'Organo di Revisione nella propria relazione al rendiconto 2015, si pongono seri dubbi, con riferimento agli esercizi precedenti, sulla attendibilità del risultato di amministrazione dichiarato (si evidenzia, in proposito, che è stato dichiarato per l'esercizio 2014 un risultato di amministrazione, di importo largamente inferiore, pari ad euro 728.242,35).

A fronte del riaccertamento straordinario effettuato in relazione alla nuova disciplina sulla armonizzazione contabile, è emerso un enorme disavanzo di amministrazione da ripianare (euro 17.700.923,56), quasi interamente imputabile proprio al fondo crediti di dubbia e difficile esazione (euro 17.757.740,68), che il Comune di Manfredonia intende ripianare nell'arco di 30 anni (esercizi 2015/2044) nella misura di euro 590.030,79 per ciascun anno (deliberazioni G.C. n.197/2015 e C.C. n.30/2015). Si è già detto prima che il disavanzo di amministrazione è effettivamente superiore a causa della errata contabilizzazione della anticipazione di liquidità ottenuta (euro 3.791.119,97) e che, conseguentemente, a seguito della necessaria rettifica, sarà corrispondentemente incrementata la quota annua del ripiano da effettuare.

La costituzione di un gigantesco fondo crediti di dubbia esigibilità, contrariamente a quanto sostenuto dal Comune, oltre ad attestare una scadente attività di riscossione nel corso degli anni, sembra dimostrare anche una scadente attività di riaccertamento ordinario in occasione della approvazione dei rendiconti degli esercizi degli ultimi anni, con conseguente indebita permanenza di residui attivi che andavano da tempo cancellati e inattendibilità del risultato di amministrazione relativo agli esercizi interessati. Una adeguata attività di riaccertamento ordinario dei residui e la cancellazione in passato dei residui attivi inesigibili o insussistenti avrebbe infatti condotto all'emersione di un considerevole disavanzo di amministrazione, da ripianare secondo le regole fissate dagli articoli 188 e 193 del D.Lgs. n.267/2000, già negli anni scorsi. Il Comune di Manfredonia, quindi, si avvale attualmente, almeno in parte impropriamente, della eccezionale possibilità di ripianare il disavanzo di amministrazione in n.30 anni, anziché nei termini ordinari stabiliti dal D.Lgs. n.267/2000. Il ripiano trentennale è stato infatti previsto dal legislatore per fronteggiare gli effetti conseguenti alla entrata in vigore di un nuovo sistema contabile (es. a seguito di reimputazione di residui) e non per consentire il ripiano di un disavanzo di amministrazione derivante da residui attivi da cancellare, mediante riaccertamento ordinario, già con il precedente ordinamento. La scadente attività di riscossione delle entrate, l'insufficiente attività di riaccertamento ordinario condotta negli ultimi esercizi e la scorretta contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità ottenuta per pagare il debito nei confronti della società partecipata ASE s.p.a. (l'ente in realtà ha utilizzato illegittimamente questa anticipazione non solo per pagare il debito ma per dare allo stesso copertura finanziaria in termini di competenza) hanno generato una enorme passività (alla data dell'1 gennaio 2015 pari ad euro 21.492.043,50). Premesso che, si ribadisce, il Comune di

Manfredonia si avvale, almeno in parte, impropriamente, della eccezionale possibilità di ripianare il disavanzo di amministrazione in n.30 anni, anziché nei termini ordinari stabiliti dal D.Lgs. n.267/2000, fino al lontano anno 2044, l'ente dovrà destinare alla copertura della suddetta passività oltre 700 mila euro all'anno. In altre parole, il Comune di Manfredonia, nonostante l'estrema precarietà della propria situazione finanziaria, per un lunghissimo arco di tempo, dovrà, tra l'altro, destinare oltre 700 mila euro all'anno al ripiano di vecchie passività anziché a nuove spese. Questo onere si aggiunge ad altri ingenti oneri di lunga scadenza (es. indebitamento da mutui).

Il Comune di Manfredonia ha annunciato l'adozione di nuove misure per migliorare l'attività di riscossione e superare le criticità rilevate. Tali misure e i primi risultati conseguiti potranno essere illustrati dall'ente in occasione del richiesto riscontro alla presente pronuncia.

Una parte significativa della scadente gestione dei residui attivi, della carente attività di riscossione e, conseguentemente, della persistente penuria di liquidità risulta imputabile alla concessione del servizio di riscossione. Risulta, infatti, abbastanza problematico il rapporto tenuto nel corso degli anni dall'amministrazione con le due società che si sono avvicendate nel ruolo di concessionario del servizio di riscossione (prima la GEMA S.p.A. e poi la società partecipata Gestione Tributi S.p.A.).

Preliminarmente, per il rendiconto 2013 (punto 1.8.2.a del questionario), l'Organo di revisione ha segnalato di non aver potuto vigilare adeguatamente sulla regolarità dei rapporti tra ente e concessionario della riscossione. Non risultano ben chiarite le ragioni di tale difficoltà (l'Organo di revisione è stato nel frattempo rinnovato). La circostanza segnalata appare comunque del tutto singolare, a maggior ragione se si considera che la società concessionaria della riscossione è una società prevalentemente partecipata dallo stesso Comune. Molto gravi risultano le dichiarazioni dell'Organo di revisione (nota a pag.27 del questionario 2014) secondo le quali, in estrema sintesi, sono presenti incongruenze per l'importo dei residui attivi del Titolo I e la mancata coincidenza tra le risultanze comunicate dalla società di gestione tributi e quelle rilevate dall'ente. L'Organo di revisione (relazione al rendiconto 2015, conclusioni a pag.58) ha anche evidenziato "*la deficitaria gestione delle entrate tributarie*". Anche questa criticità ha indotto l'Organo di revisione ad esprimere parere *non* favorevole per l'approvazione del rendiconto 2015.

Si è già detto che anche la scadente gestione dei residui e la scarsa riscossione delle entrate tributarie, insieme alla già menzionata mancata costituzione dei vincoli relativi al fondo svalutazione crediti, contribuiscono a rendere inattendibile il risultato di amministrazione dichiarato nei rendiconti approvati negli ultimi anni. Ciò sarebbe confermato dalla formazione di un gigantesco fondo crediti di dubbia esigibilità. In tale contesto, anche l'avvenuta reimputazione agli esercizi successivi di molti residui attivi di origine tributaria, effettuata in sede di riaccertamento straordinario, suscita qualche perplessità e può esporre l'ente a concreti rischi di futuro squilibrio finanziario.

A prescindere dagli aspetti strettamente contabili, l'istruttoria effettuata sembra dimostrare che, contrariamente a quanto imposto dalla normativa in materia, nel corso degli anni, il Comune di Manfredonia non ha posto in essere nei confronti delle due società menzionate (ma soprattutto nei confronti di GEMA s.p.a.), come dovuto, una attenta vigilanza. La scelta di esternalizzare un settore vitale come la sola riscossione o la gestione delle entrate, ferma restando la discrezionalità amministrativa dell'ente, esige sempre una adeguata attività di vigilanza sulle modalità e sulla tempestività delle attività di accertamento e/o di riscossione (anche per evitare prescrizioni) e sulla tempestività di riversamento all'ente delle somme riscosse e, inoltre, una attenta comparazione dei costi e dei benefici. E' del tutto evidente, infatti, che affidare a terzi la gestione delle entrate, in assenza di una stretta vigilanza, non può che esporre l'ente a gravi rischi. Questa Sezione, già con la deliberazione n.101/PRSP/2011, aveva espresso perplessità sulla gestione delle entrate da parte del Comune di Manfredonia e aveva evidenziato che *"se, almeno teoricamente, l'esternalizzazione di tale servizio è in grado di rendere più efficace la gestione delle entrate, priva il Comune di una quota non indifferente del gettito a titolo di aggio (nel caso di specie circa il 6% del riscosso) e sottrae all'ente locale attività fondamentali quali l'accertamento"*.

L'art.22, co.1, del D.Lgs. n.112/1999 stabilisce che il concessionario della riscossione, normalmente, riversa all'ente locale creditore le somme riscosse entro n.10 giorni decorrenti dal giorno successivo alla scadenza di ogni decade di ciascun mese. Analoga disposizione è prevista, nel caso in cui l'accertamento e la riscossione dei tributi e delle altre entrate siano affidate a terzi ai sensi dell'art.52, co.5, lettera b), del D.Lgs. n.446/1997, dall'art.7, co.2, lettera *gg-septies*, del D.L. n.70/2011 (convertito in legge n.111/2011) secondo il quale il riversamento, in favore dell'ente locale, delle somme riscosse deve avvenire entro la prima decade di ogni mese con riferimento alle somme accreditate sul conto corrente di riscossione nel mese precedente. Accanto alle verifiche sul corretto e puntuale riversamento all'ente delle somme riscosse dal concessionario si pone l'obbligo per l'ente concedente di verificare che il concessionario proceda ad una regolare attività di riscossione. La scrupolosa osservanza di tali regole consente, evidentemente, di prevenire eventuali abusi del concessionario della riscossione o, comunque, di limitarne sensibilmente gli effetti. L'assenza di una adeguata attività di vigilanza, protratta negli anni, ha determinato, invece, specie con riferimento alla attività svolta dalla società GEMA successivamente fallita, presumibilmente, il mancato incasso di somme che potrebbero non essere più recuperabili con conseguente possibile formazione di un ingente danno erariale. Tali mancate riscossioni costituiscono una delle cause che determinano la grave crisi di liquidità in cui versa l'ente e, conseguentemente, il patologico continuo ricorso ad abbondanti anticipazioni di tesoreria (non restituite al termine dell'esercizio).

Il Comune di Manfredonia ha riferito (nota n.48181 del 22 dicembre 2016) che *"... prima della riforma della riscossione dei tributi, operata dal D.L. n.203/2005, la riscossione avveniva*

ex lege attraverso la GEMA SpA (concessionaria della riscossione del Ministero delle Finanze a livello provinciale) senza che fosse prevista la sottoscrizione di una convenzione per la regolazione dei rapporti tra le parti". Tale problematica ha assunto specifica rilevanza dopo il fallimento della GEMA S.p.A. L'istanza di ammissione al passivo presentata dal Comune di Manfredonia, infatti, è stata rigettata sia dal Giudice delegato, sia successivamente (in sede di opposizione al decreto di esecutorietà del passivo) dal Tribunale di Foggia - Sez. Fallimentare – con decreto n.14668/2015 perché ritenuta infondata, vista la mancata costituzione di un valido rapporto concessorio secondo le norme vigenti (deliberazione G.C. n.270/2015). Sul punto, il Comune di Manfredonia giustificava (sempre nella nota n.48181 del 22 dicembre 2016) la mancata allegazione della convenzione in sede di insinuazione al passivo proprio con il fatto della mancata stipulazione di una convenzione. In pratica, il Comune di Manfredonia sostiene che l'assenza di una convenzione con GEMA s.p.a., elemento finora decisivo per non ammettere l'istanza dell'ente di ammissione al passivo, deriva dal fatto che quest'ultima società operava *ex lege* come concessionario della riscossione. A seguito del suddetto decreto, il Comune di Manfredonia ha proposto ricorso alla Corte di Cassazione. L'ente ha comunicato che non ci sono aggiornamenti in ordine a questa procedura (memorie n.8692 dell'8 marzo 2017). Risulta del tutto evidente che una eventuale pronuncia sfavorevole della Corte di Cassazione, tutt'altro che imprevedibile considerate le precedenti pronunce sul tema da parte del Tribunale di Foggia, oltre a possibili effetti sul piano della responsabilità amministrativa, renderebbe ancora più precaria la già difficile condizione finanziaria dell'ente.

La società GEMA s.p.a., secondo quanto si evince dalla documentazione acquisita, avrebbe svolto non solo l'attività di riscossione (con risultati che sembrano non esaltanti) ma, in qualche modo, avrebbe contribuito all'attività di accertamento. Non è stato tuttavia ben chiarito a che titolo e con quali modalità la società GEMA s.p.a. svolgeva tali attività. L'assenza di una convenzione tra il Comune di Manfredonia e la società GEMA s.p.a. e la sostanziale assenza di risposte sul punto in sede istruttoria ha impedito di chiarire adeguatamente questi aspetti. L'ente ha dichiarato (nota n.8692 dell'8 marzo 2017) che *"non risultano atti con i quali l'ente ha affidato alla Gema Spa l'attività accertativa"*. L'attività di accertamento e di riscossione appare quindi caratterizzata, per lungo tempo, da confusione e superficialità. Oltre ad essere poco chiari i termini che regolavano i rapporti con la GEMA S.p.A, anche sotto il profilo del titolo giuridico alla base della concessione, ci sono dubbi sulla esatta quantificazione del credito vantato dal Comune di Manfredonia nei confronti della medesima società fallita.

In sede di insinuazione al passivo, come si legge nelle premesse della deliberazione G.C. n.270/2015, in base al conto di gestione 2011, il Comune di Manfredonia rivendica la somma di euro 8.699.481,37 *"per cartelle di pagamento ed ingiunzioni emesse verso i contribuenti"*. Trattasi di somme riferite, presumibilmente, alle annualità di imposta 2006 e precedenti (periodo in cui la società GEMA s.p.a. svolgeva il servizio di riscossione). In tale somma sembrano comprese somme accertate e non riscosse da GEMA s.p.a. e somme riscosse da

GEMA s.p.a. e non riversate al Comune (secondo la deliberazione G.C. n.270/2015, come confermato dall'ente nel corso dell'adunanza pubblica, GEMA s.p.a. ha riversato al Comune di Manfredonia euro 10.145,06 su euro 163.078,18 riscossi). Nella nota n.48181 del 22 dicembre 2016 (punto 11), il Comune di Manfredonia ha attestato che *"dagli atti prodotti in sede giudiziale si legge che il Comune di Manfredonia è creditore nei confronti di GEMA s.p.a. in liquidazione per somme incassate e non riversate nelle casse dell'ente"*. La dichiarazione resa nella citata nota n.48181 non sembra fare alcun riferimento alle somme accertate e non riscosse da GEMA s.p.a. che costituiscono la componente principale della istanza di ammissione al passivo. Nella documentazione prodotta, in riferimento al periodo di gestione delle entrate da parte della società GEMA, il Comune di Manfredonia non fa alcun chiaro riferimento alla eventuale presenza aggiuntiva di somme da accertare (e non accertate) che sarebbero ora, visto il lungo tempo trascorso, presumibilmente prescritte.

La somma richiesta nella procedura di insinuazione al passivo (euro 8.699.481,37) non corrisponde però ai crediti verso GEMA s.p.a. presenti nel bilancio dell'ente. Lo stesso Comune, infatti, ha dichiarato (nota n.40193 del 22 dicembre 2016) che, nel bilancio 2016, i residui attivi relativi ai crediti verso GEMA S.p.A ammontano ad euro 3.530.966,85, così distinti: euro 263.756,61, Anno 2008, TARSU - Maggiori accertamenti per lotta all'evasione; euro 1.028.856,30, Anno 2008, ICI - Recupero imposta evasa 2006-2009 avv. Accertamenti; euro 2.238.353,94, Anno 2009, ICI - recupero imposta evasa. La contraddittorietà dei dati rilevati risulta confermata dallo stesso ente nella nota di riscontro n.1460 del 16 gennaio 2017, laddove il Comune riferisce che *"non vi sono agli atti elementi chiarificatori circa la discrasia tra i dati riportati in bilancio e quanto richiesto in sede di insinuazione al passivo"*. La consistente differenza rilevata potrebbe derivare dalla avvenuta cancellazione dal bilancio per prescrizione (e quindi per inesigibilità) di una parte dei crediti rivendicati con, conseguentemente, possibile formazione di danno erariale. Nessun idoneo chiarimento ulteriore è stato fornito sul tema dall'ente nelle memorie presentate prima dell'adunanza pubblica e nel corso della stessa. Nelle suddette memorie, in merito ai residui attivi relativi alla società GEMA, il Comune di Manfredonia si è limitato a dichiarare che *"trattasi di crediti del Comune ancora probabilmente recuperabili purché non prescritti, la cui realizzazione si intende perseguire già nell'immediato attivando procedure innovative"*.

Vi sono, inoltre, ulteriori aspetti poco chiari sui quali il Comune di Manfredonia non ha fornito adeguate spiegazioni, né prima, né durante l'odierna adunanza pubblica.

Nonostante l'articolata disciplina che ha progressivamente rivisto le modalità di riscossione dei tributi in capo ai Comuni e l'intervenuta stipulazione del contratto di servizio con la società partecipata Gestione Tributi (rep. n.6655 del 7 dicembre 2007), non risulta ben individuato il momento fino al quale la GEMA S.p.A. ha continuato, in qualche modo, ad occuparsi delle entrate del Comune di Manfredonia. Non si può escludere che l'attività di gestione delle entrate da parte della società GEMA s.p.a. sia, di fatto, proseguita, almeno per

qualche tempo, anche dopo l'affidamento del medesimo servizio alla società Gestione Tributi s.p.a. per le procedure già in corso.

Come indicato (nota n.40193 del 22 dicembre 2016), il bilancio del Comune di Manfredonia presenta un credito nei confronti di GEMA s.p.a., per una somma di euro 3.530.966,85, costituito da n.3 voci: accertamento, nel 2008, di ICI anni 2006 e seguenti; accertamento, nel 2009, di ICI anni 2006 e seguenti e, infine, TARSU accertata nel 2008 per maggiori accertamenti. Non è chiaro se tali accertamenti sono stati effettuati dal Comune o dalla società GEMA. Gli accertamenti risultano, comunque, effettuati in epoca successiva (anni 2008 e 2009) alla stipulazione del contratto con la società Gestione Tributi per la gestione delle entrate comunali (avvenuta il 7 dicembre 2007). Quindi, se tali accertamenti sono stati effettuati dal Comune, non si comprende a che titolo la riscossione era affidata alla società GEMA (e non alla società Gestione Tributi); se invece tali accertamenti sono stati effettuati dalla società GEMA, non si comprende a che titolo ciò è avvenuto essendo stata già affidata alla società Gestione Tributi la gestione delle entrate dell'ente (peraltro l'attività della società GEMA riguardava presumibilmente la sola riscossione).

Nella documentazione prodotta, inoltre, non si fa alcun riferimento ad anni precedenti al 2006 (a conferma di ciò, nei questionari 2010 e 2011, non sono presenti residui attivi del titolo I degli anni 2006 e precedenti). I crediti riferiti agli anni 2006 e precedenti risultano, quindi, già negli anni 2010 e 2011, del tutto assenti. Tale aspetto appare sorprendente vista la consolidata difficoltà dell'ente di riscuotere le proprie entrate e, se si considerano attendibili i dati contabili prodotti, attesterebbe un improvviso drastico peggioramento dell'attività di riscossione e/o una indebita cancellazione di residui attivi. Viceversa, nella deliberazione G.C. n.205/2013 (relativa all'insinuazione al passivo), oltre a citare il conto di gestione 2011 inviato da GEMA s.p.a. al Comune, nelle premesse, si afferma che *"alla GEMA s.p.a. è stato richiesto, ripetutamente, il riversamento delle somme riscosse a vario titolo e per i diversi tributi dalla stessa gestiti per le annualità di imposta antecedenti al 2006, anche se accertate successivamente ..."*. Rimane, pertanto, privo di spiegazioni il fatto che i crediti vantati dal Comune di Manfredonia verso GEMA s.p.a. riguardano accertamenti effettuati in anni in cui la GEMA s.p.a. non era più concessionario della riscossione (es. TARSU 2008, ICI 2008, ecc.) per effetto del contratto stipulato nel 2007 con la società partecipata Gestione Tributi S.p.A.. Nello stesso tempo, la GEMA s.p.a. risulta aver gestito l'attività di accertamento (aspetto anche questo privo di spiegazioni) e di riscossione dei tributi solo fino al 2006, come attestato nelle premesse della deliberazione G.C. n.37/2013 con la quale è stato disposto l'affidamento alla società Gestione Tributi *"delle attività di recupero coattivo, già presuntivamente avviate dalla Gema s.p.a., delle entrate di competenza del Comune di Manfredonia, gestite dalla Gema s.p.a."*. Nei questionari esaminati, non risultano riportati residui attivi del Titolo I risalenti al periodo in cui la società GEMA s.p.a. svolgeva le funzioni di concessionario della riscossione (prima dell'affidamento del servizio di gestione delle entrate alla società Gestione Tributi). I

dati e le informazioni acquisite in merito all'accertamento e alla riscossione delle entrate tributarie appaiono quindi poco comprensibili e contraddittori e dimostrano quantomeno una estrema confusione e superficialità nella gestione delle entrate.

Il Comune di Manfredonia, come indicato, ha sottoscritto il contratto di servizio con la società Gestione Tributi il 7 dicembre 2007. Rimane priva di spiegazioni la ragione della mancata tempestiva definizione dei rapporti dare/avere tra il Comune e GEMA s.p.a. (tale società è stata dichiarata fallita dal Tribunale di Foggia, solo parecchi anni dopo, con la sentenza n.31 del 23 aprile 2013) e non è chiaro se e quando tutta la documentazione (es. banca dati) in possesso della società GEMA s.p.a. sia stata acquisita e trasmessa per competenza al nuovo concessionario Gestione Tributi s.p.a. (per effetto del contratto del 7 dicembre 2007). Con riferimento a quest'ultimo aspetto appare significativo il fatto che, nella menzionata deliberazione G.C. n.37/2013, al punto n.4 del dispositivo, a distanza di circa 6 anni dall'affidamento del servizio alla società Gestione Tributi, si fa riferimento anche a documentazione ancora da acquisire da GEMA s.p.a.. Tutto ciò potrebbe aver comportato prescrizione di crediti con possibili conseguenze sul piano della responsabilità amministrativa.

Il Comune di Manfredonia ha affidato alla società partecipata Gestione Tributi S.p.A. le attività di riscossione delle entrate tributarie e patrimoniali assieme alle attività di liquidazione e accertamento e ad altri servizi come definiti nel contratto stesso (rep. n.6655 del 7 dicembre 2007) per la durata di nove anni (il contratto è allegato, sub 7, alla risposta n.1460 del 13 gennaio 2017). Si segnala che il suddetto contratto è scaduto il 9 dicembre 2016 e che il socio privato era la società AIPA S.p.A., ammessa alla procedura di amministrazione straordinaria e di cui è stata dichiarata l'insolvenza con sentenza del Tribunale di Milano n.417/2016 (D.M. del 24 giugno 2016). Il Comune di Manfredonia, nel corso dell'odierna adunanza pubblica, ha dichiarato che il suddetto contratto è attualmente oggetto di una proroga per effetto di una deliberazione adottata dal Consiglio comunale e di una determinazione dirigenziale esecutiva della stessa (non sono stati indicati gli estremi della documentazione menzionata e non è stata prodotta copia della stessa).

Anche la convenzione con il concessionario Gestione Tributi s.p.a. presenta alcuni aspetti da chiarire.

Con varie deliberazioni di Giunta comunale (n.332 dell'11 luglio 2008; n.196 dell'11 luglio 2012, n.168 del 19 giugno 2013, n.186 del 15 settembre 2015, tutte allegate alla nota n.45074 del 30 novembre 2016), il Comune di Manfredonia ha più volte rimodulato le condizioni economiche adeguando l'aggio corrisposto alla società partecipata ed ha precisato, sempre nella stessa nota, che l'aggio è rapportato *"all'ammontare lordo complessivamente riscosso a titolo di tributi, diritti, tariffe, canoni, sanzioni ed accessori ... indipendentemente dalle annualità di competenza"* e che alla determinazione del compenso *"concorrono anche le somme lorde incassate dal Comune direttamente o tramite altri soggetti"*. Quest'ultimo aspetto appare quantomeno singolare in quanto sembra attestare la corresponsione da parte del

Comune alla società di un aggio per attività non svolte dalla stessa (ma dal Comune). Tale circostanza potrebbe costituire danno erariale.

L'ente ha illustrato (memorie n.8692 dell'8 marzo 2017) le modalità di determinazione della percentuale dell'aggio (deliberazione C.C. n.413/2006). Risultano considerati i costi dei servizi appaltati, il costo del personale, i costi di gestione (es. spese di locazione, utenze, spese per macchinari, ecc.) e non meglio definite spese generali di amministrazione. La scelta di costituire una società mista con partecipazione privata per la gestione delle entrate, almeno in base alla documentazione acquisita, non risulta adeguatamente ponderata in rapporto ad altre soluzioni praticabili, né risulta preventivamente effettuata alcuna comparazione con altri aggi possibili (es. quello praticato da Equitalia ai sensi dell'art.17 del D.Lgs. n.112/1999 e del punto 29 del D.M. 4 agosto 2000). Si segnala che l'amministrazione ha sostenuto notevoli spese a titolo di aggio nel periodo 2007-2015 (solo nell'ultimo esercizio 2015 approvato, la spesa sostenuta è stata pari ad euro 2.386.712,84 al netto di IVA, dato fornito nella nota n.48181 del 22 dicembre 2016). Si segnala anche che il Comune di Manfredonia ha ammesso (lettera n.48181 del 22 dicembre 2016) che il conto giudiziale reso dalla società per l'anno 2015 *"non riporta la lista di carico di ciascun cespite di entrata e i relativi rimborsi effettuati"* (D.G. n.530/2016).

In conclusione, la gestione dei residui attivi, in particolare quelli riguardanti le entrate tributarie, alla luce di quanto esposto, appare caratterizzata quantomeno da una notevole confusione. Gli elementi acquisiti in sede istruttoria risultano talvolta poco comprensibili e contraddittori. Fermo restando il fatto che la questione dei crediti rivendicati dal Comune di Manfredonia per l'attività svolta dalla GEMA s.p.a. potrà essere definita solo con la sentenza della Corte di Cassazione alla quale l'ente ha fatto ricorso, è indispensabile che l'ente proceda a verificare attentamente i vari aspetti menzionati, a sciogliere le gravi contraddizioni individuate e ad effettuare una capillare analisi di tutti i residui attivi presenti in bilancio. Altrettanto indispensabile, specie in considerazione del piano di rientro richiesto in corrispondenza della accertata carenza di liquidità, è un adeguato potenziamento e una forte velocizzazione dell'attività di riscossione.

* * * * *

10. Debiti fuori bilancio.

Il debito fuori bilancio rappresenta una obbligazione verso terzi per il pagamento di una determinata somma di denaro, assunta in violazione delle norme giuscontabili che regolano i procedimenti di spesa degli enti locali. L'art.194 del D.Lgs. n.267/2000 individua, per gli enti locali, in modo tassativo, l'ambito e le procedure per riconoscere la legittimità dei debiti fuori bilancio. La presenza di debiti fuori bilancio, specie se ricorrente come rilevabile nei confronti del Comune di Manfredonia, costituisce chiaramente una grave patologia da rimuovere.

La vigente normativa, anche in ossequio ai principi di veridicità, trasparenza ed equilibrio di bilancio, in presenza dei relativi presupposti, impone l'adozione tempestiva dei

provvedimenti di riconoscimento dei debiti fuori bilancio. La mancata tempestiva adozione dei provvedimenti di riconoscimento dovuti, oltre a costituire una violazione di legge, può generare responsabilità a carico di amministratori e/o dipendenti a causa della eventuale formazione di oneri aggiuntivi (es. per interessi passivi). Amministratori e dipendenti hanno, infatti, il dovere di evidenziare tempestivamente, senza attendere la scadenza prevista dall'art.193 del D.Lgs. n.267/2000, i debiti fuori bilancio affiorati. Nel caso di pagamento effettuato direttamente dal tesoriere a seguito di procedura esecutiva, l'ente deve immediatamente provvedere al riconoscimento e finanziamento del debito fuori bilancio e alla regolarizzazione del pagamento avvenuto.

Il riconoscimento del debito fuori bilancio afferisce ad un istituto pubblicistico che impone al Comune di valutare e apprezzare eventuali prestazioni rese in suo favore, ancorchè in violazione delle norme di contabilità. Il riconoscimento del debito fuori bilancio costituisce, in presenza dei presupposti di legge, un atto dovuto. Viceversa, in assenza dei presupposti di legge necessari per il riconoscimento, come sostenuto in varie occasioni anche dalla giurisprudenza non contabile, è comunque necessario un espresso provvedimento consiliare di rigetto della domanda dell'interessato (Consiglio di Stato, Sez. V, 27 dicembre 2013, n.6269). In sostanza, quando affiora un debito fuori bilancio, l'organo consiliare ha, comunque, il dovere di pronunciarsi in ordine al riconoscimento. Non sussiste, pertanto, ovviamente, un obbligo di riconoscimento dei debiti fuori bilancio ma sussiste un obbligo di pronunciarsi sulla riconoscibilità del debito fuori bilancio emerso.

L'art.23, co.5, della legge n.289/2002, inoltre, stabilisce che i provvedimenti di riconoscimento di debito fuori bilancio sono trasmessi agli organi di controllo e alla competente Procura della Corte dei conti. Tale norma, dotata anche di un sicuro effetto deterrente, risulta evidentemente rivolta a consentire alla Corte dei conti, automaticamente, in presenza di riconoscimento di un debito fuori bilancio, di verificare la sussistenza di un danno erariale e, inoltre, a disincentivare il ricorso a tale strumento, certamente di carattere eccezionale, al di fuori delle limitate ipotesi consentite dall'ordinamento. Considerato che il riconoscimento di un debito fuori bilancio costituisce indice di possibili patologie nella ordinaria attività di gestione, l'assoggettamento di tale provvedimento al controllo della Corte dei conti soddisfa le esigenze di contenimento della spesa pubblica ed è conforme al principio di buon andamento delle pubbliche amministrazioni (Corte costituzionale n.64/2005). Tale obbligatorio adempimento va anche rapportato a quanto disposto dall'art.1, co.3, della legge n.20/1994 secondo il quale *"qualora la prescrizione del diritto al risarcimento sia maturata a causa di omissione o ritardo della denuncia del fatto, rispondono del danno erariale i soggetti che hanno omesso o ritardato la denuncia"*.

Il Comune di Manfredonia, negli ultimi esercizi, ha proceduto al riconoscimento e finanziamento di numerosi debiti fuori bilancio, anche di ingente importo. Tale criticità era stata segnalata già in passato, più volte, da questa Sezione (deliberazioni n.95/PRSP/2009,

n.101/PRSP/2011 e n.106/PRSP/2013). In tale occasione, oltre alla frequenza e alle dimensioni della problematica, era stata evidenziata anche la violazione della relativa disciplina. Dalla lettura delle suddette deliberazioni emerge, infatti, ad esempio, che il Comune di Manfredonia, in passato, in varie occasioni, non ha inviato i provvedimenti di riconoscimento alla Procura della Corte dei conti come imposto dall'art.23, co.5, della legge n.289/2002 e ha provveduto al riconoscimento in tempi e con modalità di rateizzazione non sempre conformi a quanto richiesto dall'art.194 del D.Lgs. n.267/2000.

Per il periodo 2011/2014 in esame, il Comune di Manfredonia ha provveduto a rettificare i dati riportati nel corrispondente questionario sull'importo dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2013 (nota n.40193 del 25 ottobre 2016). Secondo il Comune, risultano riconosciuti debiti fuori bilancio, nel 2011, per euro 5.778.539,89 (dei quali euro 5.657.469,89 per debiti nei confronti della società partecipata ASE); nel 2013, per euro 63.042,37 (per spese in conto capitale) e non per euro 50.075.237,14 (per spese correnti). Come precedentemente riportato, nel 2011, in riferimento ad una pluralità di debiti relativi agli anni dal 1991 al 2010, è stato riconosciuto (deliberazione C.C. n.63 del 29 novembre 2011) un ingente debito fuori bilancio (euro 5.657.469,89) nei confronti della società partecipata ASE la cui rateizzazione, come prima indicato, non risulta conforme all'art.194, co.2, del D.Lgs. n.267/2000.

Il Comune di Manfredonia ha confermato (nota n.45074 del 30 novembre 2016) di non aver provveduto ad inviare alla Procura contabile la deliberazione n.44/2011 (riguardante un debito fuori bilancio di euro 21.070,00 relativo alla istituzione Carnevale dauno) e che, anche dopo la deliberazione n.101/PRSP/2011, con la quale questa Sezione invitava l'ente a provvedere direttamente alla relativa trasmissione, non risultavano inviati alla Procura contabile i provvedimenti di riconoscimento di debiti adottati nel periodo 2007/2010 (nota n.48181 del 22 dicembre 2016). Tale segnalazione è successivamente avvenuta, dopo l'apertura della presente istruttoria, con nota n.47051 del 15 dicembre 2016 (nota n.48181 del 22 dicembre 2016). Appare opportuno segnalare l'importo dei debiti fuori bilancio riconosciuti non segnalati: euro 582.417,59 nel 2007, euro 115.153,00 nel 2008, euro 296.571,84 nel 2009, euro 944.072,95 nel 2010 (per alcune deliberazioni di riconoscimento, nella medesima pronuncia, questa Sezione aveva anche evidenziato la mancanza della attestazione e della dimostrazione dell'utilità ed arricchimento dell'ente richieste dall'art.194 del D.Lgs. n.267/2000). La mancata segnalazione dei provvedimenti di riconoscimento alla Procura contabile, oltre a costituire una violazione di legge, può essere rilevante per l'applicazione dell'art.1, co.3, della legge n.20/1994.

Il Comune di Manfredonia ha dichiarato (lettera n.40193 del 25 ottobre 2016, allegato 12.4) di aver pagato tutti i debiti fuori bilancio riconosciuti negli esercizi 2011 e 2013 in esame (il debito nei confronti della società partecipata ASE è stato pagato principalmente con un mutuo con la Cassa Depositi e Prestiti e con l'anticipazione di liquidità più volte richiamata). Risultavano, invece, ancora da pagare una parte dei debiti fuori bilancio riconosciuti in

precedenza per un importo pari ad euro 121.396,34 (nota n.1460 del 13 gennaio 2017). Si tratta di debiti riconosciuti negli anni 2005, 2006, 2007 e 2010. L'ente ha dichiarato che si tratta di debiti ormai prescritti (per questo aspetto il Comune di Manfredonia ha rinviato a dichiarazioni dei dirigenti competenti non trasmesse) o oggetto di rinuncia da parte del creditore (l'ASE s.p.a. ha formalmente rinunciato al credito residuo di euro 16.691,62, derivante da un riconoscimento di debito fuori bilancio avvenuto nell'anno 2007, a seguito del riconoscimento del debito fuori bilancio avvenuto nel 2011). L'asserita prescrizione suscita perplessità, specie con riferimento al debito fuori bilancio riconosciuto nel 2010 e non pagato per euro 84.404,31. Il Comune di Manfredonia non ha illustrato la fattispecie in argomento ma il Collegio ritiene doveroso evidenziare che non sono decorsi i termini previsti per la prescrizione ordinaria dall'art.2946 del Codice civile (10 anni).

Considerato che, contrariamente a quanto avvenuto in precedenza, non risulta riconosciuto alcun debito fuori bilancio negli anni 2014 e seguenti, sono stati effettuati specifici approfondimenti.

A seguito di apposita richiesta istruttoria, il Comune di Manfredonia ha dichiarato (nota n.48181 del 22 dicembre 2016) di aver approvato in questo periodo n.27 transazioni a seguito di sentenze esecutive. L'ente ha affermato che le suddette transazioni sono state stipulate in quanto *"pur in presenza di una sentenza, i legali di controparte hanno manifestato la volontà dei propri assistiti di rinunciare agli interessi, e/o alla rivalutazione e/o a parti della sentenza, a fronte della rinuncia dell'ente alla presentazione dell'appello o a fronte dell'avvenuto pronto pagamento"*. L'elenco di tali transazioni (composto da n.28 e non n.27 transazioni) con l'indicazione, tra l'altro, dell'importo della sentenza, dell'importo pagato e della motivazione della transazione è stato trasmesso con la memoria n.8692 dell'8 marzo 2017.

L'art.194 del D.Lgs. n.267/2000 impone il riconoscimento del debito fuori bilancio derivante da una sentenza esecutiva sfavorevole. Per tale riconoscimento non è prevista alcuna valutazione in ordine alla presenza di utilità e/o arricchimento per l'ente (prevista invece nel caso di acquisizione di beni e servizi senza preventivo impegno di spesa). La deliberazione consiliare di riconoscimento di un debito fuori bilancio deve essere trasmessa alla Procura della Corte dei conti ai sensi dell'art.23, co.5, della legge n.289/2002. Il danno erariale da soccombenza giudiziaria si compone di due elementi: l'antigiuridicità dell'agire amministrativo, che ha dato origine al contenzioso, determinando la conseguente soccombenza nelle diverse forme della condanna al risarcimento ovvero dell'accordo con funzione transattiva e l'atteggiamento processuale tenuto dall'amministrazione pubblica, negligenza passiva oppure temerariamente attivo, che abbia aggravato il danno (Sez. giur. Molise, 31 maggio 2016, n.33).

La transazione, disciplinata dagli articoli 1965 e seguenti del Codice civile, è un contratto con il quale le parti, facendosi reciproche concessioni, pongono fine ad una lite già avviata o prevenendo una lite che può sorgere. Si tratta quindi di uno strumento, non obbligatorio, volto

a risolvere, con reciproche concessioni, un contrasto tra pretese di diverso tenore al fine di prevenire o comporre una lite (*ex plurimis*, Cons. Stato, sez. III, 28 marzo 2014, n.1505). La transazione, pertanto, implica reciproche concessioni tra le parti ed esige la sussistenza di una *res litigiosa* quale, ad esempio, un credito controverso nell'esistenza e/o nell'ammontare. Infatti, perché una transazione sia legittimamente stipulata, è necessario che essa abbia ad oggetto un rapporto giuridico caratterizzato da incertezza. Non è possibile qualificare come transazione, ad esempio, un accordo tra le parti volto semplicemente a ridurre un importo stabilito con sentenza passata in giudicato a fronte di un rapido pagamento. La sussistenza di una *res litigiosa* è un elemento fondamentale per la validità della transazione, ne costituisce il presupposto e integra l'ambito di operatività della stessa (Cass. Civ., Sez. III, 3 aprile 2003, n.5139).

In base al quadro giuridico velocemente tratteggiato, in presenza di una sentenza esecutiva sfavorevole, non essendo ravvisabile alcuna discrezionalità, l'ente dovrebbe, quindi, procedere prima di tutto al riconoscimento del debito fuori bilancio per la somma determinata con la sentenza e poi, eventualmente, laddove sia ancora presente incertezza sull'esistenza o sull'ammontare del debito (es. perché la sentenza non è passata in giudicato) e ci sia disponibilità a procedere a reciproche concessioni, all'approvazione di una transazione. Non è possibile, infatti, in ogni caso e a prescindere dall'effettivo fine perseguito, non ottemperare ad un preciso obbligo di legge (il riconoscimento del debito fuori bilancio derivante da una sentenza esecutiva sfavorevole) avvalendosi di un istituto giuridico che, peraltro, per l'amministrazione pubblica, si presenta praticamente come un istituto di carattere eccezionale, visto che presuppone, tra l'altro, la capacità di disporre dei diritti che formano oggetto della lite (art.1966 del Codice civile). L'assenza della capacità di disporre del diritto, intesa quale competenza del soggetto ad ottenere gli effetti giuridici del regolamento di interessi realizzato, determina la nullità della transazione (Cass. Civ., Sez.III, 30 gennaio 1990, n.635). Ferma restando la necessità della permanenza di una situazione giuridica incerta, in presenza di una sentenza esecutiva sfavorevole, la transazione deve eventualmente intervenire, quindi, dopo il riconoscimento del debito fuori bilancio e deve sempre comportare un concreto vantaggio per l'ente (es. rinuncia all'appello da parte del Comune in cambio di una significativa riduzione della somma dovuta al creditore).

L'approvazione di transazioni in sostituzione del riconoscimento di debiti fuori bilancio, inoltre, considerati gli obblighi previsti dalla legge nel caso di riconoscimento e l'obbligo di trasmissione degli atti alla Procura contabile, può assumere carattere elusivo. In altre parole, a prescindere dalla questione della relativa legittimità, il ricorso alla transazione in sostituzione del riconoscimento del debito fuori bilancio, può rappresentare un comodo espediente per evitare la pronuncia sulla fattispecie da parte dell'organo consiliare e la trasmissione degli atti alla Procura contabile.

La presenza di un elevato numero di transazioni a fronte di sentenze esecutive sfavorevoli nello stesso periodo (almeno 3 anni) in cui si rileva la totale assenza di riconoscimenti di debiti fuori bilancio desta, quindi, quantomeno notevoli perplessità. Al fine di allontanare ogni dubbio sulla mancata emersione di ipotesi di responsabilità amministrativa, pur non risultando formalmente applicabile l'art.23, co.5, della legge n.289/2002 (risulta però comunque applicabile l'art.1, co.3, della legge n.20/1994), riscontrando apposita richiesta del Magistrato istruttore, il Comune di Manfredonia ha trasmesso (nota n.6815 del 22 febbraio 2017) alla Procura contabile ogni atto transattivo, stipulato per effetto di sentenze esecutive, in alternativa al riconoscimento di un debito fuori bilancio.

I dubbi sulla legittimità delle transazioni stipulate in alternativa all'ordinario riconoscimento del debito fuori bilancio risultano confermati da una analisi che consideri congiuntamente l'importo da pagare determinato dalla sentenza, l'importo effettivamente pagato dal Comune e la motivazione indicata per la stipulazione della transazione. Premesso che buona parte delle sentenze esecutive sfavorevoli in argomento era di importo irrisorio, per le n.28 transazioni stipulate, il Comune ha pagato complessivamente euro 350.364,96 a fronte di un importo complessivo dovuto di euro 375.837,12. Il risparmio conseguito ammonta quindi solo ad euro 25.472,16 (pari al 6,78%). Fermo restando che ogni risparmio di spesa conseguito, anche se di modico importo come quello indicato, costituisce certamente un dato positivo, a maggior ragione in una situazione di estrema precarietà finanziaria come quella che caratterizza il Comune di Manfredonia, si evidenzia, però, la presenza di transazioni che hanno comunque comportato, a carico dell'ente, la stessa spesa o addirittura maggiori spese oppure di transazioni stipulate in assenza di qualsiasi giustificazione (es. rinuncia del creditore al pagamento degli interessi). Molte transazioni hanno comportato una riduzione della spesa a carico dell'ente molto modesta.

Alla luce di quanto rilevato, il ricorso all'istituto della transazione, da motivare adeguatamente risultando alternativo all'ordinario procedimento di riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio e potenzialmente elusivo degli obblighi di segnalazione alla Procura contabile, rapportando gli elementi acquisiti nel corso dell'istruttoria con il quadro normativo prima sinteticamente descritto, risulta in vari casi illegittimo. A tale conclusione si giunge, con motivazioni diverse per ciascuna transazione, fondamentalmente per due ragioni: o perchè non risulta dimostrata la permanenza, anche dopo la sentenza esecutiva sfavorevole, di un credito controverso nell'esistenza o nell'ammontare o perchè non risulta dimostrata la presenza di reciproche concessioni tra le parti (in alcuni casi la somma pagata dal Comune è risultata pari o addirittura superiore a quella riportata nella sentenza esecutiva sfavorevole).

Il Comune di Manfredonia ha dichiarato, con dati rettificati o aggiornati nel corso dell'istruttoria, la pendenza di alcune procedure di riconoscimento di debiti fuori bilancio.

Secondo i dati forniti con nota n.1460 del 13 gennaio 2017, il Comune di Manfredonia presenta le seguenti ulteriori passività da fronteggiare: euro 137.396,34 per incarichi legali,

euro 45.161,90 per incarichi alla avvocatura interna, euro 142.648,24 per sentenze esecutive, euro 103.742,61 per debiti del Settore lavori pubblici, euro 266.473,71 per debiti del Settore Ambiente, ecologia e urbanistica. La menzionata massa passiva aggiuntiva, consistente probabilmente in debiti fuori bilancio da riconoscere, finanziare e pagare ammonta, quindi, complessivamente, ad euro 695.422,80. A tale già imponente massa passiva, si affianca il credito di euro 497.528,00, vantato dalla società partecipata ASE per la pulizia delle aree portuali negli anni 2012/2015, che il Comune di Manfredonia ritiene di pertinenza dell'Autorità portuale. L'ente non ha chiarito per tutte le fattispecie considerate a quando risalgono tali debiti e non ha specificato le ragioni del non avvenuto riconoscimento eventualmente dovuto, limitandosi ad affermare che la questione sarebbe stata affrontata nel febbraio 2017 (lettera n.48181 del 22 dicembre 2016).

La situazione descritta, con la sistematica presenza di vari debiti fuori bilancio (riconosciuti o in attesa di riconoscimento) e di transazioni stipulate a seguito di sentenze esecutive sfavorevoli, derivante generalmente dalla violazione delle norme che regolano le procedure di spesa (acquisizione di beni e servizi senza preventivo impegno di spesa) e da situazioni, procedimenti o provvedimenti non conformi alla legge (sentenze esecutive sfavorevoli), ha assunto da tempo carattere patologico. La presenza di tali passività, insieme a quelle rappresentate dai debiti di bilancio esigibili non pagati e i debiti fuori bilancio riconosciuti e non pagati, contribuisce a rendere estremamente precaria la situazione finanziaria dell'ente.

Il Comune di Manfredonia non ha indicato se e quali misure correttive sono state adottate al fine di evitare il perpetuarsi della descritta patologia. L'ente ha comunicato l'avvenuta costituzione, con il bilancio di previsione 2016/2018, di un apposito fondo per le passività potenziali e/o i debiti fuori bilancio (per l'esercizio 2017 il suddetto fondo è pari ad euro 825.000,00).

* * * * *

11. Servizi conto terzi.

Le entrate e le spese relative ai servizi per conto di terzi riguardano poste che rappresentano per l'ente, al tempo stesso, un credito e un debito. Le suddette poste rappresentano mere partite di giro. Si tratta, infatti, di somme da riscuotere e da incassare per la realizzazione di un interesse ascrivibile ad altro soggetto giuridico. In altre parole, le poste relative ai servizi conto terzi riguardano attività rispetto alle quali l'ente è terzo e opera come mero esecutore. In relazione a tali attività non deve, quindi, sussistere alcun rischio per il bilancio dell'ente. Per gli esercizi 2011/2014 in esame, le entrate e le spese da servizi conto terzi riguardano tassativamente le voci previste dal D.P.R. n.194/1996. Non è sufficiente, per la relativa allocazione nei servizi conto terzi, la sola circostanza che una spesa sia sostenuta dall'ente per un terzo e sia destinata ad essere interamente rimborsata.

La richiesta di dati e informazioni volte a verificare la legittimità dell'inserimento, nel periodo in esame, di alcune voci tra i servizi conto terzi inizialmente è rimasta sostanzialmente

priva di riscontro da parte del Comune in quanto, anziché dimostrare la legittimità della allocazione effettuata attraverso la dimostrazione della ricorrenza dei presupposti previsti dalla legge, l'ente si è limitato ad elencare le varie voci attraverso un mero rinvio ad alcuni allegati (lettera n.40193 del 25 ottobre 2016, allegati sub n.13). A questo proposito, successivamente, con nota del 29 novembre 2016 (pervenuta il 30 novembre 2016, prot. n.4212), l'Organo di revisione, previo esame delle stesse, ha confermato l'illegittima allocazione di varie voci tra i servizi conto terzi. Si segnala che già in passato questa Sezione, richiamando l'attenzione dell'ente, aveva evidenziato la violazione delle regole previste per i servizi conto terzi (deliberazione n.95/PRSP/2009). Il Collegio ritiene doveroso sottolineare che una anomala modalità di gestione dei servizi conto terzi risulta rilevante ai sensi dell'art.148 del D.Lgs. n.267/2000.

La scorretta allocazione di voci tra i servizi conto terzi costituisce, comunque, una violazione di legge e poteva determinare elusione delle regole del patto di stabilità. L'Organo di revisione, nonostante specifica richiesta istruttoria volta a verificare la presenza dei suddetti fenomeni elusivi (n.3893 del 10 novembre 2016), non ha proceduto ad una apposita verifica come richiesto. La verifica richiesta è stata successivamente effettuata dal Magistrato istruttore, in rapporto a ciascun esercizio in esame, mettendo a confronto le voci erroneamente allocate tra i servizi conto terzi e il margine di rispetto del patto di stabilità dichiarato. Da tale confronto effettuato in base ai dati disponibili emerge che la scorretta allocazione di voci tra i servizi conto terzi non ha sostanzialmente influito sul computo relativo al patto di stabilità e, quindi, a parte la violazione della normativa sui servizi conto terzi, non è rilevabile alcuna elusione in ordine al rispetto dello stesso.

Il Collegio evidenzia quindi la necessità, per il futuro, di una maggiore attenzione da parte dell'ente nella contabilizzazione di tali voci e, inoltre, su questo aspetto, di una più attenta vigilanza da parte dell'Organo di revisione. Si rinvia in proposito a quanto attualmente disposto dal D.Lgs. n.118/2011.

* * * * *

12. Superamento di limiti di spesa previsti dalla legge.

L'art.6 del D.L. n.78/2010, convertito in legge n.122/2010, prevede varie disposizioni per la riduzione dei costi degli apparati amministrativi. Tra le misure previste, la Corte dei conti ha ritenuto di focalizzare la propria attenzione su alcune specifiche tipologie di spesa: studi e consulenze; relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza; sponsorizzazioni; missioni; formazione; acquisto, manutenzione, noleggio e esercizio di autovetture. Per tali voci di spesa, la normativa richiamata prevede diverse percentuali di riduzione da rapportarsi agli impegni corrispondenti assunti nell'esercizio 2009. La Corte costituzionale, con sentenza n.139/2012, nel dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti dell'art.6 del D.L. n.78/2010, ha affermato che i tagli disposti, per gli enti locali, non operano in via diretta ma solo come disposizioni di principio.

Una volta, quindi, determinato il valore complessivo delle riduzioni da apportare, ogni ente ha la possibilità di decidere su quali voci effettuarle, senza sottostare ai vincoli specifici per ciascuna tipologia di spesa stabiliti dalla norma indicata.

L'art.6 menzionato non costituisce l'unica disposizione adottata negli ultimi anni per contenere i costi degli apparati amministrativi. In tale contesto si pone, ad esempio, l'art.1, co.141, della legge n.228/2012, più volte modificato, volto a contenere la spesa per l'acquisto di mobili e arredi.

Il Comune di Manfredonia, nel corso del periodo in esame, sia pure per somme di modico importo, ha violato alcuni singoli limiti di spesa previsti dalla legge. L'amministrazione, infatti, nella risposta n.40193 del 25 ottobre 2016, ha dichiarato che, nell'esercizio 2012, ha sostenuto spese di rappresentanza per euro 7.677,71 superando, quindi, il limite di spesa di euro 5.895,60 previsto dall'art.6, co.8, del D.L. n.78/2010 (riduzione del 20% della spesa sostenuta nel 2009). Con la medesima nota sono stati invece corretti i dati, riportati nel questionario 2012, relativi alla spesa per autovetture. Tale limite di spesa appare, pertanto, ora rispettato. Si evidenzia che, per lo stesso esercizio 2012, nonostante il maggior importo di spese di rappresentanza rispetto al limite di legge, risulta comunque rispettato il limite complessivo delle spese previsto dall'art.6 del D.L. n.78/2010, in conformità a quanto indicato dalla Corte costituzionale nelle sentenze n.182/2011 e n.139/2012.

Nell'esercizio 2013, invece, risulta superato il limite di spesa per mobili e arredi stabilito dall'art.1, co.141, della legge n.228/2012. Il Comune di Manfredonia ha infatti sostenuto una spesa di euro 600,00 a fronte di un limite di euro 200,00. In relazione a quest'ultima spesa, l'amministrazione ha evidenziato (nota n.40193 del 25 ottobre 2016) che la spesa riguarda l'acquisto di statue e di un'opera pittorica e, quindi, non sarebbe sottoposta al suddetto limite, non trattandosi di mobili o arredi. Si tratta di una giustificazione giuridicamente infondata. La giurisprudenza contabile, infatti, ritiene sottoposto a tale limite l'acquisto di ogni oggetto volto ad arredare uffici, sale, biblioteche, ecc. (Sez. Liguria n.77/2013/PAR).

Il Collegio richiama l'attenzione dell'ente sulla necessità di rispettare rigorosamente i vari limiti di spesa dalla legge. La violazione degli stessi può comportare responsabilità amministrativa e disciplinare.

* * * * *

13. Indebitamento da mutui.

L'art.119, co.6, della Costituzione stabilisce che i Comuni *"possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento"*. Gli articoli 202 e seguenti del D.Lgs. n.267/2000, nel precisare che il ricorso all'indebitamento da parte degli enti locali è ammesso esclusivamente nelle forme previste dalle leggi vigenti in materia, prevedono vari limiti e condizioni per l'assunzione di mutui.

Il Comune di Manfredonia, pur rispettando i limiti massimi stabiliti dall'art.204 del D.Lgs. n.267/2000, presenta un ingente indebitamento. Al termine dell'esercizio 2014 (ultimo

esercizio esaminato) l'indebitamento dell'ente risultava, infatti, pari ad euro 52.544.433,62, in aumento (+1.131.433,62 euro, pari al +2,20%) rispetto all'esercizio precedente (euro 51.413.000,00), con oneri finanziari e quota capitale annuali di euro 5.219.894,15. L'ingente rata da restituire appesantisce notevolmente la già precaria situazione della liquidità. Si richiama quanto esposto in precedenza in relazione alla avvenuta contrazione di mutui per lavori mai realizzati. La situazione, successivamente, risulta leggermente migliorata grazie alla mancata assunzione di nuovi prestiti nel 2015. Al termine dell'esercizio 2015 l'indebitamento per mutui ammontava infatti ad euro 50.342.391,41 (la riduzione è stata pari al 4,19%).

Il Comune di Manfredonia, all'evidente fine di alleggerire gli oneri sostenuti annualmente e di recuperare liquidità, in considerazione del costante ricorso ad ingenti anticipazioni di tesoreria, con deliberazioni C.C. n.57/2014 e n.37/2015 (allegate sub n.16 alla risposta n.40193 del 25 ottobre 2016), ha proceduto a due rilevanti operazioni di rinegoziazione dei mutui (la prima rinegoziazione ha interessato n.40 mutui e la seconda n.100 mutui, di cui n.38 già oggetto della prima rinegoziazione). Un'operazione di rinegoziazione era stata realizzata già in passato (deliberazioni C.C. n.48/2005 e n.49/2005). La deliberazione C.C. n.57/2014 prevede una minore spesa annua complessiva di euro 134.182,52.

Nella stessa nota di risposta n.40193 del 25 ottobre 2016, il Comune di Manfredonia ha riferito che l'attività di rinegoziazione, pur comportando l'allungamento della durata del piano di ammortamento, è basata sul principio dell'equivalenza finanziaria ed ha consentito di alleggerire immediatamente il fabbisogno di liquidità. Non risultavano però ben specificati l'importo della minore spesa annua sostenuta per oneri finanziari e quota capitale e l'importo della maggiore spesa complessiva per interessi passivi determinata dall'allungamento del periodo di ammortamento. Tali aspetti sono stati successivamente chiariti con le note n.8692 dell'8 marzo 2017 e n.9066 del 10 marzo 2017. Il Comune di Manfredonia prima ha ammesso che la suddetta rinegoziazione comporta *"maggiori interessi passivi e allungamento della durata dell'ammortamento"*, successivamente ha precisato che l'aumento degli interessi passivi ammonta a circa 330 mila euro e che la durata dell'ammortamento è stata allungata fino all'anno 2040.

L'allungamento del periodo di ammortamento di un mutuo comporta generalmente lo scollamento tra la durata tecnica dell'investimento finanziato con il mutuo e la durata del corrispondente indebitamento e lo spostamento al futuro di oneri senza più alcuna corrispondenza con l'utilità dell'investimento finanziato. La corrispondenza tra periodo di ammortamento dell'indebitamento e periodo di utilità dell'investimento finanziato è infatti essenziale ai fini del mantenimento dell'equilibrio patrimoniale. Un eccessivo allungamento del periodo di ammortamento, nella misura in cui è rivolto esclusivamente o principalmente, come spesso avviene, a far quadrare il bilancio e a recuperare liquidità in virtù della riduzione annua della corrispondente spesa, determina una gestione della passività ormai scollegata dall'investimento originario.

Le economie di spesa realizzate attraverso la rinegoziazione di mutui non si sottraggono al vincolo di destinazione posto dall'art.119 della Costituzione e possono essere destinate solo alla copertura di spese di investimento o alla riduzione dell'indebitamento. In altre parole, le minori spese derivanti da operazioni di rinegoziazione dei mutui devono servire per finanziare spese di investimento e non maggiore spesa corrente anche se trattasi di spese correnti relative allo svolgimento di funzioni essenziali (Sez. controllo Piemonte, n.190/2014/PAR). La riduzione dell'importo delle rate di ammortamento non può essere considerata, infatti, un risparmio utile ad incrementare o, comunque, a finanziare la spesa corrente ma un risparmio da destinare esclusivamente alle spese in conto capitale. In altre parole, le risorse corrispondenti alla minore spesa sostenuta dall'ente a seguito di operazioni di rinegoziazione possono essere impiegate per spese in conto capitale e non per spese correnti. Una temporanea eccezione a questa regola è stata disposta dall'art.7, co.2, del D.L. n.78/2015, convertito in legge n.125/2015, più volte modificato. Tale disposizione attualmente stabilisce che *"per gli anni 2015, 2016 e 2017, le risorse derivanti da operazioni di rinegoziazione di mutui nonché dal riacquisto dei titoli obbligazionari emessi possono essere utilizzate dagli enti territoriali senza vincoli di destinazione"*.

Appare opportuno evidenziare, in conformità alla consolidata giurisprudenza di questa Sezione, che le operazioni di rinegoziazione dei mutui, anche nelle ipotesi consentite dalla legge, devono essere sempre valutate attentamente in quanto le stesse normalmente comportano, per effetto dell'allungamento del periodo di ammortamento, pur in presenza di una immediata riduzione annua della quota di capitale da restituire e degli oneri finanziari da sostenere, un aumento della spesa complessiva per gli interessi. Ulteriore effetto negativo derivante dall'allungamento del periodo di ammortamento è quello di ridurre la futura capacità dell'ente di assumere nuovi mutui a causa dell'aumento della durata dei debiti già esistenti. L'allungamento del periodo di ammortamento di un mutuo comporta, infine, un maggiore irrigidimento dei bilanci futuri e, come già indicato, generalmente, lo scollamento tra la durata tecnica dell'investimento finanziato con il mutuo e la durata del corrispondente indebitamento e lo spostamento al futuro di oneri senza più alcuna corrispondenza con l'utilità dell'investimento finanziato. La scelta di procedere alla rinegoziazione deve, pertanto, considerare non solo i vantaggi immediati ma anche gli effetti a lungo termine. Una operazione di rinegoziazione che non tiene conto degli aspetti evidenziati o che presenta le conseguenze negative evidenziate, anche se astrattamente rispettosa della normativa, può risultare censurabile laddove non conforme ad una sana gestione. In altre parole, le operazioni di rinegoziazione dei mutui devono essere valutate non solo sotto il profilo meramente finanziario ma, in ossequio ai principi di sana gestione, devono essere assoggettate ad una più complessiva valutazione che tenga conto, soprattutto, delle conseguenze derivanti dall'allungamento del periodo di tempo interessato dal debito che vincola la futura attività dell'ente e che pone, a carico delle generazioni future, oneri per attività che potrebbero aver

già esaurito i loro benefici (Sez. controllo Piemonte, n.158/PRSE/2011).

Le operazioni di rinegoziazione, come esposto precedentemente, pur determinando l'allungamento del periodo di ammortamento, non hanno peraltro consentito il superamento (o almeno un significativo miglioramento) della gravissima crisi di liquidità dell'ente. Tale risultato appare raggiungibile solo attraverso un drastico miglioramento dei risultati dell'attività di riscossione. Si evidenzia che lo stesso Organo di revisione, nel parere formulato in relazione alla seconda operazione di rinegoziazione (deliberazione C.C. n.37/2015), ha espressamente affermato che *"detta manovra di ristrutturazione del debito con la Cassa Depositi e Prestiti non debba, in alcun modo, rappresentare la cura dei mali di cui soffre l'ente bensì un intervento tampone che, se non affiancato a una serie copiosa di misure correttive delle disfunzioni finanziarie, vanificherebbe a breve il suo effetto lenitivo"*.

La gestione dell'indebitamento derivante dalla stipulazione di mutui risulta non ottimale anche per la presenza, oggetto di un precedente paragrafo al quale si rinvia, di mutui non utilizzati per mancato affidamento di lavori che generano spese a carico dell'ente per interessi passivi.

* * * * *

14. Partecipazioni societarie.

L'art.148-*bis* del D.Lgs. n.267/2000, nel quadro del rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali, ha stabilito che l'esame dei bilanci di previsione e dei rendiconti consuntivi degli enti locali comprende l'esame delle partecipazioni societarie. Il controllo sugli organismi partecipati dagli enti territoriali risulta cruciale nell'ambito della finanza pubblica, sia per contenere eventuali fenomeni elusivi, sia per arginare i possibili riflessi negativi sul bilancio dell'ente in caso di perdite dei suddetti organismi. L'esigenza di un adeguato sistema di controlli interni ed esterni nei confronti degli organismi partecipati è stata espressamente riconosciuta dal legislatore (es. articoli 147-*quater* e 147-*quinquies* del D.Lgs. n.267/2000), codificando comunque principi già da tempo immanenti nell'ordinamento giuridico.

L'incremento dei controlli previsti nei confronti delle partecipazioni societarie risulta direttamente proporzionale alla crescente sfiducia del legislatore nei confronti delle stesse società partecipate. Significativa, in tal senso, è l'articolata normativa degli ultimi anni in tema di obbligo di ricognizione delle partecipazioni esistenti, di dismissione delle partecipazioni non strettamente corrispondenti alle finalità istituzionali perseguite e di razionalizzazione delle partecipazioni societarie (es. art.3, commi 27 e seguenti, della legge n.244/2007; art.1, commi 611 e seguenti, della legge n.190/2014; ecc.). Altrettanto significativa in tale contesto è la disciplina volta a contenere il sostegno finanziario da parte delle amministrazioni pubbliche nei confronti delle società partecipate che presentano perdite di esercizio (es. art.6, co.19, del D.L. n.78/2010, convertito in legge n.122/2010 e art.14 del D.Lgs. n.175/2016). Sono state previste negli ultimi anni varie misure per attenuare gli effetti negativi sul bilancio dell'ente

delle perdite delle società partecipate (es. art.1, commi 550 e seguenti della legge n.147/2013 prima delle modifiche apportate dal D.Lgs. n.175/2016 e art.21 del D.Lgs. n.175/2016).

Il Comune di Manfredonia, nel periodo 2011/2014 esaminato, era titolare di varie partecipazioni societarie. Al termine del periodo in esame, il Comune di Manfredonia partecipava a n.6 società: ASE (100%), Oasi Lago Salso (86%), Gestione Tributi (58%), Agenzia del Turismo per la promozione del territorio (51%), GAL Daunofantino (10,9%) e GAL Azione costiera Gargano mare (10%). La partecipazione societaria nel GAL Daunofantino si è successivamente ridotta al 3,15% (deliberazione C.C. n.23/2016). Nel periodo esaminato il Comune di Manfredonia era titolare anche di una partecipazione nel Consorzio di gestione del mercato ittico – COGEMIM – (22,5%) dichiarato fallito dal Tribunale di Foggia con sentenza n.1 del 16 gennaio 2014. Buona parte di tali partecipazioni risulta quindi tuttora intestata all'ente.

L'istruttoria condotta ha consentito di rilevare la presenza di varie criticità in materia di società partecipate. Si tratta di criticità e violazioni di legge che denotano anche una insufficiente attività di controllo da parte del Comune nei confronti delle partecipazioni societarie.

L'art.147-*quater* del D.Lgs. n.267/2000 disciplina i controlli degli enti locali sulle società partecipate non quotate. Tale disposizione prevede che *"l'ente locale definisce, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società non quotate, partecipate dallo stesso ente locale. Tali controlli sono esercitati dalle strutture proprie dell'ente locale, che ne sono responsabili ... l'amministrazione definisce preventivamente ... gli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata, secondo parametri qualitativi e quantitativi, e organizza un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica ... l'ente locale effettua il monitoraggio periodico sull'andamento delle società non quotate partecipate, analizza gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individua le opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente"*. Gli obblighi descritti si applicano (comma 5) nei confronti dei Comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti (come il Comune di Manfredonia) a partire dall'anno 2014.

Anche prima dell'entrata in vigore della suddetta normativa, comunque, l'esigenza di controllo sui costi sostenuti dalle società partecipate dagli enti locali e sul loro andamento gestionale trovava fonte, in primo luogo, nei generali principi di efficienza, efficacia ed economicità, già presenti nel sistema normativo, che devono necessariamente presidiare la gestione di un soggetto che, anche se assume veste societaria e privatistica, opera anche o solo con risorse pubbliche. Appare opportuno evidenziare, in proposito, che un danno eventualmente inferto al patrimonio di una società partecipata, per effetto di atti illegittimi posti in essere dagli amministratori della stessa società, può costituire danno erariale anche

nella misura in cui alla realizzazione dello stesso ha contribuito un difetto di vigilanza o l'assenza di un sistema di controlli.

Il Comune di Manfredonia ha dichiarato (risposta n.40193 del 25 ottobre 2016) di aver definito, ai sensi dell'art.147-*quater* del D.Lgs. n.267/2000, un sistema di controllo sulle società partecipate con le deliberazioni del Consiglio comunale n.6/2013 e n.38/2016. Si osserva però che, dalla lettura dell'ultimo referto annuale sui controlli interni (relativo all'esercizio 2015), non sono stati prodotti report relativi al controllo sugli organismi partecipati, non sono state poste in essere azioni correttive e non esiste nell'ente una struttura dedicata in modo specifico al controllo degli organismi partecipati. *"La mancanza di strutture organizzative all'interno dell'ente finalizzate al controllo e monitoraggio delle attività svolte dalle società partecipate"* costituisce una delle ragioni che hanno indotto l'Organo di revisione ad esprimere parere *non favorevole* per l'approvazione del rendiconto 2015. Nella medesima occasione l'Organo di revisione ha evidenziato la necessità di procedere immediatamente alla *"istituzione di una unità di controllo delle attività svolte dalle società partecipate, al fine di assicurare una maggiore puntualizzazione dei rapporti finanziari e di garanzia fra le stesse e l'ente"*.

Il Comune di Manfredonia non ha correttamente e pienamente adempiuto all'obbligo, allora previsto dall'art.6, co.4, del D.L. n.95/2012, di procedere alla verifica dei crediti e debiti reciproci con le società partecipate e alla riconciliazione delle discordanze rilevate (tale obbligo è attualmente previsto dall'art.11, co.6, lettera j, del D.Lgs. n.118/2011, come sostituito dal D.Lgs. n.126/2014). Il mancato adempimento del suddetto obbligo, oltre a costituire una violazione di legge, rende *ex se* inattendibile il rendiconto interessato (e quindi anche il relativo risultato di amministrazione), considerato che in quest'ultimo non sono rilevate le eventuali partite debitorie e creditorie pendenti con le società partecipate. Si tratta, infatti, di un adempimento teso a rafforzare la veridicità e la trasparenza dei bilanci (*ex plurimis*, Sez. controllo Lombardia, n.156/2014/PAR). Tale aspetto si aggiunge, quindi, a quelli già elencati in rapporto alla inattendibilità del risultato di amministrazione dichiarato dal Comune di Manfredonia negli ultimi anni.

Per gli esercizi 2012 e 2013 la suddetta attività di verifica è stata svolta solo nei confronti delle società partecipate ASE e Gestione Tributi (lettera n.40193 del 25 ottobre 2016, allegati sub n.17) e, per la società ASE, non è stata seguita, nei termini previsti, dalla obbligatoria riconciliazione delle discordanze rilevate. Si ribadisce che, in rapporto alla società ASE, dopo il menzionato riconoscimento di debito avvenuto nel 2011, rimane tuttora in sospeso il debito di euro 497.528,00, relativo al servizio di pulizia delle aree portuali svolto negli anni 2012/2015, che il Comune di Manfredonia ritiene di pertinenza della Autorità portuale. Sempre per gli esercizi 2012 e 2013, la descritta attività di verifica non risulta svolta, invece, nei confronti delle altre società partecipate.

Per il rendiconto 2014 la suddetta normativa risulta non rispettata nei confronti di tutte le

società partecipate (questionario 2014, pag.37, punto 2.2). Tale adempimento, richiesto anche nell'attuale ordinamento contabile (art.11, co.6, lettera j, del D.Lgs. n.118/2011 sopra richiamato), non è stato correttamente espletato neanche nel successivo esercizio 2015. Il Comune di Manfredonia, infatti, nella risposta n.40193 del 25 ottobre 2016, ha dichiarato che *"relativamente alla verifica del rapporto debitori-creditori è da tempo in corso l'attività di ricognizione"* e, successivamente, nella nota n.48181 del 22 dicembre 2016, confermava *"per il rendiconto 2014 il mancato rispetto dell'art.6, co.4, del D.L. n.95/2012"* e per il rendiconto 2015 *"di aver avviato, con nota n.9859 del 17 marzo 2016, una attività ricognitoria di verifica debiti/crediti reciproci ... tale attività è tuttora in itinere"*.

In merito all'adempimento in argomento, si segnala anche che il Collegio dei Revisori ha evidenziato, nel questionario 2013 (nota tabella 2.15), *"una non soddisfacente documentazione a supporto dell'azione di monitoraggio e controllo sulla gestione delle società partecipate..."* e, nel questionario 2014 (nota a pag.40), che *"la situazione con le società partecipate è caratterizzata da rapporti di trasparenza molto precari"* e che *"nonostante il parere negativo del Collegio, il Consiglio ha ritenuto di approvare il rendiconto di gestione dell'ente e di conseguenza anche le risultanze gestionali delle società partecipate"*. In proposito si richiama anche quanto precedentemente esposto, in occasione delle considerazioni sull'accertamento e la riscossione di tributi, in merito ai rapporti tra il Comune e la società partecipata Gestione Tributi s.p.a.. Il Comune di Manfredonia ha specificato (memoria n.8692 dell'8 marzo 2017) di aver regolarizzato, nel gennaio 2015, il debito di euro 277.606,25, per aggio maturato al 31/12/2014, nei confronti della società Gestione Tributi.

In considerazione di quanto emerso a seguito dell'indagine condotta, il Collegio ritiene necessario esigere espressamente, anche in virtù del perdurante inadempimento, una adeguata attività di ricognizione delle reciproche partite debitorie e creditorie con tutte le società e organismi partecipati. Sempre in riferimento alle partecipazioni societarie, in considerazione dei possibili riflessi negativi sul bilancio dell'ente e in rapporto al previsto consolidamento dei conti, si ritiene altrettanto necessaria una attività di ricognizione, da parte dell'Organo di revisione dell'ente, sulle condizioni del bilancio delle società partecipate.

Il Comune di Manfredonia, nel periodo 2011/2014 in esame, partecipava (22,5%) alla società COGEMIM (Consorzio per la gestione del mercato ittico di Manfredonia). Tale società è stata dichiarata fallita dal Tribunale di Foggia con sentenza n.1 del 16 gennaio 2014. Il Comune ha illustrato (memoria n.8692 dell'8 marzo 2017) le vicende che hanno condotto al suddetto fallimento. Non sono però note le ragioni del fallimento (il Comune ha comunque dichiarato che la curatela fallimentare ha avviato un'azione di risarcimento nei confronti degli ex amministratori, sindaci e liquidatore pendente dinanzi al Tribunale delle imprese di Bari) e le misure eventualmente poste in essere dall'ente per evitare tale evento negativo. Il suddetto fallimento ha determinato certamente riflessi negativi sul bilancio dell'ente almeno per quanto riguarda il valore della partecipazione societaria.

Il Tribunale di Foggia, nell'ambito della procedura fallimentare (decreto del 15 maggio 2014), ha ammesso due crediti del Comune (euro 107.348,37 per rimborso spese di energia elettrica anticipate dal Comune ed euro 321.084,10 per canone di concessione della sede mercatale, non risulta invece ammesso un credito di euro 26.426,40 per pagamenti in favore del liquidatore) la cui integrale riscossione appare a dir poco incerta. Lo stesso ente ha ammesso (memoria n.8692 dell'8 marzo 2017) che *"nel corso della procedura concorsuale il Comune si è insinuato nello stato passivo con ridotte possibilità di recupero delle somme di cui è creditore pari ad euro 428.432,48, attesa la mancanza di massa attiva"*. Si ritiene opportuno evidenziare che i due crediti del Comune sono conseguenti ad accertamenti effettuati, rispettivamente, negli esercizi 2004/2007 e negli esercizi 2007/2011 (lettera n.40193 del 25 ottobre 2016, allegati sub n.18). Il Comune di Manfredonia ha specificato (nota n.45074 del 30 novembre 2016) che il credito relativo al canone di concessione (euro 321.084,10) è stato accantonato nel fondo crediti dubbia esigibilità.

L'art.1, commi 611 e seguenti, della legge n.190/2014, sulla scia di precedenti disposizioni normative volte a contenere le partecipazioni societarie, ha previsto alcuni adempimenti per la razionalizzazione delle stesse. Nuovi adempimenti in merito sono stati previsti dal recente D.Lgs. n.175/2016.

Il Comune di Manfredonia, in attuazione del procedimento di razionalizzazione delle partecipazioni societarie previsto dalla legge n.190/2014, ha ceduto gratuitamente all'Ente Parco nazionale del Gargano la propria partecipazione di 294.636 azioni, pari all'86%, nella società Oasi Lago Salso s.p.a. del valore di euro 294.636,00 (deliberazione C.C. n.17/2015). La suddetta cessione, avvenuta gratuitamente e in assenza di qualsiasi procedura comparativa, anche se effettuata in favore di altro ente pubblico, configurando una vera e propria donazione da parte del Comune, desta molta perplessità sotto il profilo della legittimità. Si evidenzia che il precedente specifico richiamato dal Comune di Manfredonia nella menzionata deliberazione consiliare a sostegno del proprio operato (Sez. controllo Lombardia n.349/PAR/2011) riguarda una diversa fattispecie (concessione gratuita ad una associazione sportiva di impianti sportivi di proprietà comunale).

Appare opportuno rammentare che, generalmente, anche l'alienazione di partecipazioni societarie richiede l'espletamento di procedure comparative. Lo stesso art.3, co.29, della legge n.244/2007 (ora abrogato dal D.Lgs. n.175/2016), richiamato dal menzionato comma 611 proprio in rapporto all'obbligo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie, nel disciplinare la dismissione delle partecipazioni societarie non strettamente necessarie, richiamava il *"rispetto delle procedure ad evidenza pubblica"*. Alla necessità di una procedura di evidenza pubblica per l'alienazione delle partecipazioni societarie faceva riferimento anche l'allora vigente art.1, co.569, della legge n.147/2013. La giurisprudenza amministrativa (es. Cons. Stato, Sez. V, 7 giugno 2016, n.2424), in considerazione del fatto che la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando è una procedura eccezionalmente consentita

solo in alcune particolari situazioni, ha avuto occasione di affermare che, in assenza dei presupposti espressamente previsti dalla legge, non è consentito all'amministrazione procedere alla dismissione della partecipazione al capitale di una società, vietata dalla legge n.244/2007, attraverso il ricorso a procedure negoziate. Nel caso in esame il Comune di Manfredonia non solo non ha posto in essere una procedura di evidenza pubblica ma ha proceduto ad una vera e propria donazione in favore dell'Ente Parco nazionale del Gargano.

La questione esposta presenta un ulteriore aspetto negativo. L'accordo sottoscritto il 29 luglio 2015 prevedeva che l'Ente Parco avrebbe dovuto predisporre, finanziare e/o realizzare progetti di investimento, finalizzati alla conservazione e valorizzazione dell'area, per un importo non inferiore a 500.000,00 euro, entro un anno dalla sottoscrizione (quindi entro il 29 luglio 2016). Il Comune di Manfredonia ha dichiarato (nota n.40193 del 25 ottobre 2016) che l'Ente Parco, con nota dell'11 ottobre 2016 (dopo l'avvio della presente istruttoria e oltre il termine concordato), ha comunicato di aver completato due interventi per un importo complessivo di euro 127.829,36 e che era in corso di approvazione un progetto di sistemazione del centro di fauna selvatica dell'importo di euro 380.000,00. L'accordo stipulato, quindi, non appare rispettato.

Non risulta rispettato l'art.1, co.735, della legge n.296/2006 (recentemente abrogato dal D.Lgs. n.175/2016) che stabiliva obblighi di pubblicazione per incarichi e compensi degli amministratori delle società (questionario 2014, pag.40, punto 2.8). La violazione di tale disposizione comportava l'applicazione, da parte del Prefetto, di una sanzione pecuniaria fino a 10.000 euro. La suddetta sanzione non risulta mai applicata. Il Comune di Manfredonia ha dichiarato (lettera n.48181 del 22 dicembre 2016) che ha provveduto alla pubblicazione di *"dati relativi ai rappresentanti di tali società e i relativi compensi"*, con esclusione dei *"compensi concernenti le società Gal srl e Gac Gargano Mare srl non reperiti"*. L'ente ha specificato (nota n.8692 dell'8 marzo 2017) che la pubblicazione dei dati è avvenuta il 15 novembre 2013.

* * * * *

14. Conto economico.

Nell'esercizio 2014, contrariamente a quanto accaduto negli esercizi precedenti, il risultato economico di esercizio conseguito dal Comune di Manfredonia è negativo per un importo significativo (euro -2.059.029,08). Il suddetto risultato negativo è imputabile ad oneri straordinari. Il risultato della gestione ordinaria risulta, infatti, ampiamente positivo (euro 3.360.893,17).

Nella risposta n.40193 del 25 ottobre 2016, il Comune di Manfredonia ha illustrato le ragioni che hanno condotto al menzionato risultato negativo: interessi passivi, minori residui attivi e oneri straordinari della gestione corrente (debito fuori bilancio riconosciuto in favore della società partecipata ASE s.p.a.).

P. Q. M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia, nell'esercizio delle funzioni conferite dalla legge, in relazione al controllo sui rendiconti degli esercizi 2011, 2012, 2013 e 2014 del Comune di Manfredonia:

1) Dichiara che costituiscono violazione di norma finalizzata a garantire la regolarità della gestione finanziaria oppure irregolarità o situazione suscettibile di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari dell'Ente: la tardiva approvazione dei rendiconti degli esercizi 2011, 2012 e 2014; la tardiva trasmissione al Ministero dell'Interno dei certificati dei rendiconti degli esercizi 2011, 2013 e 2014; il superamento, anche nel medesimo esercizio, di più parametri di deficitarietà strutturale; la mancata utilizzazione di mutui, per omesso affidamento dei lavori, con pagamento di interessi passivi; la presenza di squilibri relativi alla parte corrente del bilancio; l'omessa apposizione sul risultato di amministrazione del vincolo derivante dal fondo svalutazione crediti; la presenza di gravi difficoltà di carattere strutturale in termini di liquidità, con ripetuto utilizzo dell'anticipazione di tesoreria; la non corretta contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità; l'inattendibilità del risultato di amministrazione dichiarato con i rendiconti degli esercizi 2011, 2012, 2013 e 2014; la scadente e confusa gestione delle procedure relative alle entrate comunali; l'insufficiente riscossione dell'evasione tributaria; la ripetuta presenza di debiti fuori bilancio; la stipulazione di transazioni illegittime; la scorretta allocazione di voci tra i servizi conto terzi; il superamento di limiti di spesa stabiliti dalla legge; l'elevato indebitamento; la rinegoziazione dei mutui con allungamento del periodo di ammortamento ed incremento degli interessi passivi complessivamente dovuti; l'assenza di adeguati controlli sulle società partecipate; l'omessa verifica dei crediti e debiti reciproci con le società partecipate e l'omessa riconciliazione delle discordanze rilevate; la cessione gratuita di una partecipazione societaria; il mancato rispetto degli obblighi di pubblicazione per incarichi e compensi degli amministratori delle società; il risultato economico negativo dell'esercizio 2014.

2) Prescrive che l'ente adotti tempestivamente ogni misura correttiva idonea a superare definitivamente le criticità rilevate nella presente deliberazione.

3) Assegna al Comune di Manfredonia, ai sensi e per gli effetti di cui all'art.6, co.2, del D.Lgs. n.149/2011, il termine perentorio di 60 giorni dal ricevimento della presente pronuncia per l'approvazione di un piano di rientro, predisposto secondo le modalità indicate in diritto e relativo agli esercizi 2017-2019, da presentare a questa Sezione nei 30 giorni successivi alla approvazione da parte del Consiglio comunale, con obbligo di monitoraggio semestrale da inviare a questa Sezione entro il 31 gennaio e il 31 luglio di ciascun anno, che preveda l'integrale pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili esistenti e dei debiti che acquisteranno tali caratteristiche durante la durata del piano e, inoltre, la completa restituzione della anticipazione di tesoreria ottenuta e la ricostituzione dei fondi vincolati eventualmente utilizzati. In caso di mancata approvazione e trasmissione del piano di rientro nei termini

perentori assegnati oppure di valutazione negativa del piano di rientro da parte di questa Sezione oppure di mancato raggiungimento dell'obiettivo finale, come previsto dall'art.6 menzionato, si procederà alla trasmissione degli atti al Prefetto e alla competente Commissione.

4) Precisa che il Comune di Manfredonia può eventualmente fare ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario disciplinata dagli articoli 243-*bis* e seguenti del D.Lgs. n.267/2000.

5) Dispone che, per il corrente esercizio 2017, in assenza di ulteriori disposizioni, in via correttiva e contenitiva, il Comune di Manfredonia limiti le spese a quelle obbligatorie per legge e a quelle necessarie per evitare danni patrimoniali certi e gravi all'ente.

6) Obbliga il Comune di Manfredonia, previa corretta contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità ottenuta, a rideterminare la parte disponibile da iscrivere tra le spese del bilancio 2015 e seguenti e a formulare un nuovo programma di recupero del maggiore disavanzo determinato dal riaccertamento straordinario.

7) Dispone 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.

8) Stabilisce che copia della presente pronuncia sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale e all'Organo di revisione del Comune di Manfredonia per gli adempimenti di rispettiva competenza e alla Procura contabile regionale, alla Ragioneria generale dello Stato e alla Prefettura di Foggia per quanto di rispettivo interesse.

9) Dispone che la deliberazione consiliare di presa d'atto della presente pronuncia da parte dell'ente e di adozione di tutti i provvedimenti richiesti da questa Sezione, se non diversamente previsto, dovrà essere adottata dal Comune di Manfredonia entro il termine di 60 giorni dalla comunicazione del deposito della presente pronuncia. La deliberazione consiliare e tutti gli ulteriori atti adottati dall'ente 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 15 marzo 2017.

* * * * *

Il Magistrato relatore
F.to Dott. Cosmo SCIANCALEPORE
CHIAPPINIELLO

Il Presidente della Sezione
F.to Dott. Agostino

Depositata in Segreteria il 26 aprile 2017
Il Direttore della Segreteria
F.to Marialuce Sciannameo

CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

DELIBERAZIONE N. 95/PRSP/2009

La Sezione Regionale di Controllo per la Puglia composta dai seguenti magistrati:

| | |
|-------------------------|-----------------------|
| Dott. Vittorio Lomazzi | Presidente |
| Dott. Stefania Petrucci | Referendario relatore |
| Dott. Chiara Vetro | Referendario |

Nell'adunanza pubblica del 22 luglio 2009;

Visto l'art. 100 comma 2 della Costituzione;

Visto il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei Conti, approvato con R. D. 12 luglio 1934 n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la Legge 14 gennaio 1994 n. 20 recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei Conti;

Visto il Regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei Conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei Conti in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

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

Visto il Decreto Legislativo 18 agosto 2000 n. 267;

Vista la Legge 23 dicembre 2005 n. 266 ed in particolare l'art. 1 comma 166 e seguenti;

Vista la Deliberazione della Sezione Autonomie della Corte dei Conti n. 9/AUT/2008 del 04/07/2008 pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 180 del 02/08/2008 recante le linee guida per la redazione della relazione al rendiconto 2007 da parte dei revisori dei conti degli Enti locali;

Visto il Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 170 recante ricognizione dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, a norma dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Letta la Relazione compilata dall'organo di revisione contabile del Comune di Manfredonia (FG) pervenuta alla Sezione Regionale di Controllo per la Puglia in data 06/11/2008 prot. n. 199 e i chiarimenti resi dal Presidente dell'Organo di Revisione con nota pervenuta in data 18/06/2009 prot. n. 187;

Vista l'ordinanza del Presidente della Sezione Regionale di Controllo n. 16 del 02/07/2009 che ha fissato per il giorno 22/07/2009 l'adunanza pubblica della Sezione per l'emissione della Pronuncia prevista dall'art. 1 comma 168 della Legge 23/12/2005 n. 266;

Udita la relazione del magistrato istruttore Stefania Petrucci;

Udito il Direttore del Servizio Ragioneria del Comune di Manfredonia (FG).

In data 06/11/2008, è pervenuta presso la Sezione Regionale di Controllo per la Puglia, la relazione – questionario al rendiconto 2007 del Collegio dei revisori del Comune di Manfredonia (FG) trasmessa ai sensi dell'art. 1 comma 166 della Legge 23/12/2005 n. 266 (legge finanziaria 2006) e redatta secondo le linee guida approvate con deliberazione della Sezione Autonomie della Corte dei Conti n. 9/AUT/2008 del 04/07/2008.

La relazione, evidenziava, all'esito dell'istruttoria, le seguenti criticità:

- saldo negativo della gestione corrente e della gestione in conto capitale dell'esercizio 2007 per l'importo di €. 734.592,00;
- notevole evoluzione dei debiti fuori bilancio che, nell'esercizio 2006 risultavano pari a €. 51.000,00 mentre nell'esercizio 2007 ammontavano a €. 582.418,00;
- riconoscimento di ulteriori debiti dopo la chiusura dell'esercizio 2007 ed entro la data di formazione dello schema di rendiconto per l'importo di €. 115.153,00 e sussistenza di debiti fuori bilancio ancora in attesa di riconoscimento per l'importo di €. 91.306,00;
- notevole ammontare tra i servizi per conto terzi della voce inerente "altre entrate e spese" riportata nella relazione questionario per l'importo di €. 460.236,00;
- mancata osservanza del patto di stabilità interno relativamente alla gestione di cassa.

Con nota istruttoria del 07/05/2009 si instaurava il contraddittorio con l'Ente al fine di acquisire chiarimenti.

Il Presidente dell'Organo di Revisione, con nota di risposta pervenuta alla Sezione in data 18/06/2009, precisava che, con delibera del Consiglio Comunale n. 54 del 12/07/2007, era approvato il conto consuntivo dell'esercizio 2006 che presentava un avanzo di amministrazione di €. 1.296.023,82 che, al netto della quota avente vincolo di destinazione, determinava un utilizzo libero dello stesso di €. 803.440,82 che era utilizzato, in sede di approvazione del bilancio di previsione 2007, per il finanziamento di spese correnti e di spese in conto capitale.

In sede di risposta si specificava poi che il suddetto avanzo, alla chiusura dell'esercizio 2007, costituiva economia di spesa e pertanto il risultato negativo della gestione di competenza era finanziato con la gestione positiva dei residui.

Il Presidente dell'Organo di Revisione osservava, relativamente all'evoluzione dei debiti fuori bilancio, che i debiti riconosciuti nell'esercizio 2007 erano ascrivibili all'esercizio 2006 e precedenti e che gli ulteriori debiti non ancora riconosciuti per l'importo di €. 91.306,00 verranno riconosciuti nell'esercizio 2009 mediante stanziamenti già previsti in bilancio e in caso di necessità mediante operazioni di storno di fondi da capitoli che presentano sufficiente disponibilità.

Nella voce "altre per servizi per conto terzi", in sede di risposta, si affermava che l'Ente aveva contabilizzato incassi e pagamenti verificatisi soprattutto nel mese di dicembre 2007 in data successiva al termine per effettuare variazioni di bilancio.

Infine, si osservava che la mancata osservanza del patto di stabilità interno limitatamente alla gestione di cassa derivava dallo sfasamento tra riscossioni di natura tributaria e spese di natura obbligatoria ed indifferibile e che comunque l'Ente nell'esercizio 2008 aveva recuperato tale sfasamento ed aveva osservato il patto di stabilità.

All'adunanza pubblica, il Direttore del Servizio Ragioneria precisava che il saldo della gestione di competenza dell'esercizio 2007 era negativo, che poteva ritenersi corretta l'appostazione contabile tra i servizi per conto terzi di risorse di provenienza ministeriale connesse alla contabilità del Responsabile del Contratto d'Area di Manfredonia e delle somme per lavori di spostamento dei tralicci Enel a carico dei lottizzanti privati di aree edificabili per le quali l'Ente aveva svolto funzioni di intermediario e ribadiva che la mancata osservanza del patto di stabilità interno per la gestione di cassa derivava dallo sfasamento tra riscossioni e pagamenti a cui l'Ente era comunque tenuto.

Il Collegio prende atto che dal prospetto inerente gli equilibri della gestione di competenza dell'esercizio 2007 emerge il risultato negativo di €. 734.592,00.

La Sezione rileva, inoltre, la notevole evoluzione dei debiti fuori bilancio che, nell'esercizio 2006, risultavano pari a €. 51.000,00 mentre nell'esercizio 2007 ammontavano a €. 582.418,00; dopo la chiusura dell'esercizio 2007 ed entro la data di formazione dello schema di rendiconto è stato effettuato il riconoscimento di ulteriori debiti per l'importo di €. 115.153,00 ed attualmente vi sono debiti fuori bilancio ancora in attesa di riconoscimento per l'importo di €. 91.306,00;

Pertanto, il Collegio evidenzia, come già precisato con le pronunce n. 3 del 15/03/2007 e del 01/07/2009, che l'evoluzione ed il notevole ammontare di debiti fuori bilancio può comunque apparire un fenomeno esplicativo di anomalie gestionali da contenere in termini di assoluta eccezionalità.

Anche relativamente alla appostazione tra i servizi per conto terzi di risorse inerenti incassi e corrispondenti pagamenti verificatisi soprattutto in chiusura dell'esercizio, il Collegio richiama il proprio orientamento già espresso, con la pronuncia del 15/04/2009, che ha ritenuto tale prassi contraria ai principi di veridicità ed attendibilità del bilancio.

Infatti, i servizi per conto di terzi hanno carattere di tipicità e rientrano in tale categoria quelle operazioni o attività realizzate dall'Ente senza perseguire un interesse diretto e proprio, ma piuttosto in qualità di mero strumento di realizzazione degli interessi di un altro soggetto.

La Sezione, esaminata l'elencazione delle voci inerenti i servizi per conto terzi, comunicata in sede istruttoria dal Presidente dell'Organo di Revisione, osserva che il contributo regionale per i disabili di cui alla L. R. 19 del 10/07/2006 e dell'importo di €. 34.042,11 risulta collocato tra i servizi per conto terzi in violazione del disposto dell'art. 165, comma 12, del TUEL che vieta che entrate e spese per funzioni delegate dalle Regioni ai Comuni siano allocate tra i servizi per conto terzi.

Pertanto, come ribadito dall'Osservatorio per la Finanza e la Contabilità degli Enti locali al punto 25 del nuovo principio contabile n. 2, approvato in data 18/11/2008, le entrate e le spese da servizi per conto terzi devono rientrare tra quelle tassativamente previste dal legislatore.

La Sezione, pur rilevando che l'Ente nell'esercizio 2008 ha osservato il patto di stabilità interno, evidenzia, infine, la mancata osservanza del patto di stabilità interno relativamente alla gestione di cassa dell'esercizio 2007 atteso che l'obiettivo programmatico era negativo per l'importo di €. 2.610.000,00 mentre il risultato conseguito è negativo per l'importo di €. 4.471.413,00.

Infatti, secondo l'espresso disposto dell'art. 1, comma 168, della L. 23/12/2005 n. 266, le Sezioni Regionali di Controllo qualora accertino, anche sulla base delle relazioni trasmesse ai sensi del precedente comma 166, comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti dal patto di stabilità interno adottano specifica pronuncia.

Il Collegio precisa, infine, che il controllo svolto dalla Sezione secondo la normativa contenuta nell'art. 1 comma 166 e ss. della L. 23/12/2005 n. 266 è un controllo di natura collaborativa avente carattere finanziario ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità *"dichiaratamente finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del*

coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria degli enti locali” come affermato dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 179 depositata il 7 giugno 2007.

Pertanto, la Sezione nell’esercizio delle funzioni di controllo conferite dall’art. 1 comma 166 e ss. della L. 23/12/2005 n. 266 ed ai sensi del comma 168 dell’art 1 della Legge n. 266/2005,

DELIBERA

- che, alla chiusura dell’esercizio 2007, il Comune di Manfredonia (FG) presentava il risultato negativo della gestione di competenza di €. 734.592,00;
- che il Comune di Manfredonia (FG) non ha osservato gli obiettivi programmatici del patto di stabilità interno per l’esercizio 2007 atteso che, l’obiettivo programmatico per la gestione di cassa ammontava all’importo di €. 2.610.000,00 mentre il saldo finanziario della gestione di cassa dell’esercizio 2007 è risultato negativo per l’importo di €. 4.471.413,00;
- che costituisce grave irregolarità contabile e finanziaria l’appostazione contabile tra i servizi per conto terzi di contributi per funzioni delegate dalla Regione in violazione dell’art. 165, comma 12, del TUEL;
- invita l’Ente ad un’attenta applicazione della normativa vigente in materia di assunzione di impegni di spesa al fine di evitare un ulteriore incremento dei debiti fuori bilancio;
- invita l’Ente ad un’attenta applicazione della normativa vigente in materia di servizi per conto terzi.

Dispone che copia della presente pronuncia sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Presidente del Consiglio Comunale ed al Sindaco del Comune di Manfredonia (FG) affinché ne diano comunicazione al predetto Consiglio Comunale per le valutazioni di competenza come stabilito dall’art. 1, comma 168, della L. n. 266/2005.

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 22 luglio 2009.

Il relatore
f.to S. Petrucci

Il Presidente
f.to V. Lomazzi

Depositata in segreteria il 23/07/2009

Il Direttore della Segreteria
f.to C. Doronzo

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

Deliberazione n. 101/PRSP/2011

La Sezione Regionale di Controllo per la Puglia composta dai seguenti magistrati:

| | | |
|-----------------------|---------------------|------------|
| Presidente di Sezione | Raffaele Del Grosso | Presidente |
| Primo Referendario | Luca Fazio | relatore |
| Primo Referendario | Stefania Petrucci | |
| Referendario | Marcello Iacubino | |
| Referendario | Marco Di Marco | |

Nell'adunanza pubblica del 20 ottobre 2011;

Visto l'art.100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n.1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n.20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto l'art. 7, comma 7 della legge 5 giugno 2003, n.131 "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3";

Visto l'art. 1, commi 166 e ss, della legge 23 dicembre 2005, n. 266;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000, n. 14/2000/DEL e successive modificazioni;

Vista la Deliberazione della Sezione Autonomie della Corte dei Conti n. 15/2010/AUT depositata il 30/06/2010 recante le linee guida per la redazione della relazione al rendiconto 2009 da parte dei revisori dei conti degli Enti locali;

Visto il Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 170 recante ricognizione dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci

pubblici, a norma dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Letta la Relazione compilata dall'organo di revisione contabile del Comune di Manfredonia trasmessa alla Sezione Regionale di Controllo per la Puglia con nota n. 77/2010 del 12 novembre 2010;

Vista l'ordinanza del Presidente della Sezione Regionale di Controllo n. 41/11 del 15/09/2011 che ha fissato per il giorno 20/10/2011 l'adunanza pubblica della Sezione per l'emissione della Pronuncia prevista dall'art. 1, comma 168, della Legge 23/12/2005 n. 266;

Udito il magistrato relatore, Primo Ref. Luca Fazio;

Uditi in rappresentanza del comune di Manfredonia il Sindaco, l'Assessore al bilancio e il Dirigente del terzo settore bilancio e programmazione

FATTO

In data 12/11/2010, è stata trasmessa alla Sezione Regionale di Controllo per la Puglia, la relazione – questionario al rendiconto 2009 dell'Organo di Revisione del Comune di Manfredonia ai sensi dell'art. 1, comma 166, della Legge 23/12/2005 n. 266, redatta secondo le linee guida approvate con deliberazione della Sezione Autonomie della Corte dei Conti n. 15/2010/AUT depositata in data 30 giugno 2010.

La relazione evidenziava, all'esito dell'istruttoria avviata con nota del 18/05/2011 prot. n. 941, le seguenti criticità: approvazione del rendiconto avvenuta in data 28 settembre 2010 tardivamente rispetto al termine del 30 aprile stabilito dall'art. 151, comma 7, del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267; difficile tenuta complessiva degli equilibri di bilancio evidenziata dal ricorso ad anticipazioni di tesoreria per 213 giorni, situazione deficitaria che si protraeva almeno fino al 21 giugno 2011; emersione di debiti fuori bilancio contratti per l'acquisto di beni e servizi che venivano riconosciuti con delibere prive di qualsiasi attestazione e dimostrazione dell'utilità e arricchimento per l'ente richieste dall'art. 194, comma 1, lett e) del D.Lgs. 267/2000, peraltro non trasmesse alla Procura regionale della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti.

Con note di risposta n. 28856/2011 del 20/07/2011, a firma del Sindaco, e n. 63 del 12/07/2011, del Presidente del collegio dei revisori, fornivano chiarimenti.

Con nota del 14 settembre 2011 il magistrato istruttore produceva le proprie osservazioni in merito, ai sensi dell'art. 1, comma 168, della legge 266/2005.

Considerato in

DIRITTO

L'art. 2-quater, comma 6, del D.L. 7/10/2008 n. 154 convertito nella L. 4/12/2008 n. 189 ha modificato l'art. 151, comma 7, e l'art. 227, comma 2, del D.Lgs. 267/2000 ed ha fissato al 30 aprile il termine per l'approvazione del rendiconto dell'esercizio.

L'approvazione del rendiconto 2009, avvenuta in data 28 settembre 2010, si palesa tardiva rispetto al termine normativamente previsto.

Il Collegio di revisione ha precisato che il ritardo era stato causato dal rinnovo del Consiglio comunale. La nuova amministrazione insediatasi in data 22 aprile 2010 ha ritenuto opportuno effettuare una verifica generale prima di sottoporre il documento contabile all'approvazione del Consiglio comunale.

L'approvazione del rendiconto è momento essenziale del processo di pianificazione e controllo ed il suo ritardo potrebbe generare seri rischi per gli equilibri di bilancio sicchè il Comune deve provvedervi senza indugio, tanto più che ai sensi dell'art. 243, comma 6, del D.Lgs. 267/2000 è previsto l'assoggettamento dell'ente locale, in via provvisoria, alla condizione di ente strutturalmente deficitario dalla data di scadenza del termine fino a quella di approvazione del documento di bilancio.

L'irregolarità appare grave in ragione del considerevole ritardo accumulato dall'ente, cinque mesi, rispetto al termine di legge.

Nel 2009 il risultato della gestione finanziaria del Comune di Manfredonia dimostra le difficoltà da parte dell'ente locale nel mantenimento degli equilibri di bilancio, nonostante questi appaiano formalmente rispettati: gli accertamenti di competenza (€ 95.409.018,21) sono risultati leggermente inferiori agli impegni (€ 95.795.294,79) per € 386.276,58 e il risultato di amministrazione prodotto dall'esercizio è stato positivo (€ 229.985,34).

La conferma di tale difficoltà deriva dal continuo ricorso alle anticipazioni di tesoreria, dalla presenza nel triennio 2007-2009 di debiti fuori bilancio e dall'avveramento del parametro n. 7 (consistenza dei debiti di finanziamento superiore al 120% delle entrate correnti per gli enti con un risultato contabile di gestione negativo).

Il Comune ha proceduto ad anticipazioni di tesoreria nel corso del 2009, per un totale di 213 giorni nei limiti previsti dall'anticipazione autorizzata e accordata dal tesoriere (€ 10.476.986,00).

Lo scoperto di tesoreria a fine esercizio 2009 si era attestato su € 5.263.874,80, in misura tale da integrare il parametro di deficiarietà strutturale n. 9 (scoperto di tesoreria pari al 5% delle entrate correnti): in tal caso, difatti, lo scoperto di tesoreria è risultato pari all'11,72% delle entrate correnti accertate (€ 44.894.894,24).

L'avveramento del parametro, tuttavia, non risulta dal sito internet del Ministero dell'Interno.

Fino almeno al 21 giugno 2011 l'ente ha continuato a ricorrere a tale forma di indebitamento a breve termine: a quella data risultava uno scoperto di tesoreria di € 5.446.876,56.

Al riguardo il Collegio di revisione ha riferito che lo scoperto di tesoreria al 31 dicembre 2009 è generato dai seguenti fattori:

- entità dei pagamenti che si accumulano nel mese di dicembre (stipendi e 13[^] mensilità al personale dipendente e relativi contributi previdenziali e assicurativi, rate di pagamento servizi di igiene urbana, energia elettrica, telefoniche, nonché seconda rata di ammortamento dei mutui in scadenza pari a € 3.332.215,81);
- a seguito dell'affidamento a società a capitale misto a prevalenza pubblico del servizio di accertamento e riscossione tributi, il riversamento dei tributi nelle casse comunali contrattualmente previsto avviene entro i dieci giorni successivi alla mensilità di riferimento. Nel caso di specie l'8 gennaio 2010 la società ha versato la somma di € 1.677.044,72;
- sospensione del ruolo suppletivo TARSU 2007 di € 1.939.726,92, importo poi riscosso nell'e.f. 2010.

Il ricorso all'anticipazione, in definitiva, sarebbe pari alla differenza tra il costo del servizio di igiene urbana e il ricavato della TARSU, motivo per il quale con Del. G.C. n. 167 del 15 giugno 2011 si è provveduto ad elevare le tariffe di quel tributo con un beneficio per le casse dell'ente che viene stimato in € 2.263.253,00.

Il Collegio dei revisori rimarca, altresì, che la sofferenza di cassa del 2011 è frutto dello slittamento nell'approvazione del bilancio di previsione 2011 che ha procrastinato l'emissione e la riscossione dei ruoli TARSU stante la necessità di ritoccare la tariffa.

Lo sfasamento temporale tra pagamenti e riscossioni ha origine dal 2008 con il venir meno del gettito ICI prima casa e risente anche dei tagli derivanti dall'applicazione del DL 78/2010.

In adunanza pubblica, tuttavia, l'ente ha riferito sostanzialmente che le prospettive dell'ente sono migliorate e che già dal rendiconto 2010 il parametro inerente la consistenza dei debiti di finanziamento non si è più verificato.

Nonostante le giustificazioni addotte, la prassi del continuo ricorso alle anticipazioni di tesoreria è da censurare essendo in contrasto con i principi di sana gestione finanziaria e con il dettame dell'art. 3, comma 17, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 che, sottraendo tale operazione al vincolo di destinazione a spese di investimento, consente la contrazione del fido per momentanee carenze di liquidità.

L'irregolarità va sanata con urgenza, ristabilendo l'equilibrio sostanziale e temporale tra riscossioni e pagamenti, sul quale influisce anche la cadenza trimestrale di riversamento all'ente del gettito riscosso da parte della Società Gestione Tributi Spa.

A tal proposito questo collegio manifesta le proprie perplessità e invita l'ente ad un'adeguata ponderazione circa l'opportunità di ricorrere all'esternalizzazione della gestione delle entrate tributarie, extra-tributarie e patrimoniali ad una società mista: tale scelta, sulla quale l'ente dovrebbe effettuare un'attenta analisi del rapporto tra costi e benefici, se, almeno teoricamente, è in grado di rendere più efficace la gestione delle entrate, priva il Comune di una quota non indifferente del gettito a titolo di aggio (nel caso di specie circa il 6% del riscosso) e sottrae all'ente locale attività fondamentali quali l'accertamento.

Ulteriore criticità riscontrata nel 2009 è data dal fatto che il comune di Manfredonia ha riconosciuto debiti fuori bilancio per € 296.571,84, nel trend degli anni precedenti (2007: € 582.417,59; 2008: € 115.153,00).

A seguito di apposita richiesta istruttoria è stato segnalato che le delibere di riconoscimento non sono state trasmesse alla Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Puglia, come previsto, invece, dall'art. 23, comma 5 della legge 27 dicembre 2002, n. 289.

L'importo dei debiti è stato riconosciuto con le seguenti delibere:

- Del. C.C. n. 13 del 20 gennaio 2009 (€ 31.183,65 per il ripiano delle perdite di es. 2006 e del fondo di dotazione ricostruzione di un consorzio);

- Del. C.C. n. 40 del 4 maggio 2009 (€ 2.820,31 per prestazioni di servizi nell'ultimo trimestre 2008);
- Del. C.C. n. 41 del 4 maggio 2009 (€ 157.246,30 per onorari professionali connessi ad un appalto di lavori);
- Del. C.C. n. 77 del 28 settembre 2009 (€ 105.321,58 per onorari professionali connessi alla direzione lavori, per la gestione annuale dell'impianto di depurazione e per onorari professionali connessi alla progettazione preliminare).

Le delibere 40, 41 e 77 sono prive di qualsiasi attestazione e dimostrazione dell'utilità e arricchimento per l'ente richiesti dall'art. 194, comma 1, lett. e), del D.Lgs 267/2000.

La formazione continua di debiti fuori bilancio può minacciare gli equilibri di bilancio sicchè è opportuno che l'ente predisponga ogni iniziativa utile ad impedirne la reiterazione.

Secondo l'espresso disposto dell'art. 1, comma 168, della L. 23/12/2005 n. 266, le Sezioni Regionali di Controllo qualora accertino, anche sulla base delle relazioni trasmesse ai sensi del precedente comma 166, comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti dal patto di stabilità interno adottano specifica pronuncia.

Il Collegio precisa che il controllo svolto dalla Sezione secondo la normativa contenuta nell'art. 1, c. 166 e ss., della legge n. 266/2005 è un controllo di natura collaborativa avente carattere finanziario ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità *"dichiaratamente finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria degli enti locali"* come affermato dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 179 del 7 giugno 2007.

PQM

la Sezione adotta specifica pronuncia ai sensi dell'art. 1, c. 168, della L. 23 dicembre 2005, n.266 nei confronti del comune di Manfredonia con riferimento alle seguenti gravi irregolarità:

- mancata approvazione del rendiconto dell'e.f. 2009 nei termini previsti dall'art. 151, comma 7, del D.Lgs. 267/2000;
- ricorso nel 2009 allo strumento dell'anticipazione di tesoreria in maniera costante ed ai limiti delle disponibilità accordate dall'istituto tesoriere, in contrasto con i fini dell'istituto di sopperire a momentanee esigenze di cassa in violazione dell'art. 3, comma 17, della legge 350/2003;

- avveramento, al termine dell'es. fin. 2009, di un parametro di deficiarietà strutturale di cui all'art. 242 del D.Lgs. 267/2000 e al DM Interno 24 settembre 2009;
- formazione continua di debiti fuori bilancio in misura tale da minacciare gli equilibri finanziari dell'ente e con delibere prive della dimostrazione dell'utilità e arricchimento dell'ente come prescritto dall'art. 194, comma 1, lett. e) del DLgs 267/2000 e, in violazione dell'art. 23, comma 5, della legge 289/2002, non segnalate alla Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Puglia.

La Sezione invita l'ente a provvedere direttamente alla trasmissione delle delibere di riconoscimento dei debiti fuori bilancio alla Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Puglia.

Dispone che copia della presente pronuncia sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Presidente del Consiglio Comunale di Manfredonia affinché ne dia comunicazione al Consiglio Comunale per le valutazioni di competenza come stabilito dal comma 168 dell'art. 1 della L. n. 266/2005, nonché al Sindaco del Comune di Manfredonia e all'organo di revisione.

Le necessarie misure consequenziali dovranno essere sollecitamente comunicate a questa Sezione.

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 20 ottobre 2011.

Il Relatore
f.to Luca Fazio

Il Presidente
f.to Raffaele Del Grosso

Depositata in Segreteria il 17/11/2011
Il Direttore della Segreteria
f.to Carmela Doronzo

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

composta dai magistrati:

| | |
|-----------------------|---------------------------------|
| Presidente di Sezione | Raffaele del Grosso, Presidente |
| Primo Referendario | Luca Fazio, relatore |
| Primo Referendario | Stefania Petrucci |
| Primo Referendario | Chiara Vetro |
| Referendario | Marco Di Marco |
| Referendario | Rossana De Corato |

A seguito dell'adunanza pubblica del 14 maggio 2013 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 2010 dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 2/SEZAUT/2011 del 29/04/2011;
- la relazione inviata dall'organo di revisione del comune di Manfredonia in data 27 gennaio 2012 ai sensi dell'art. 1, commi 166 e segg., della legge 23 dicembre 2005 n. 266, in riferimento al conto consuntivo dell'esercizio 2010;
- la nota istruttoria del magistrato istruttore prot. n. 1583 del 13 luglio 2012 indirizzata al Comune e all'organo di revisione, nonché la risposta congiunta del Sindaco e dell'organo di revisione n. 32410/2010 senza data (prot. Cdc 27 settembre 2012, n. 2073);
- le osservazioni del magistrato istruttore del 18 aprile 2013;
- l'ordinanza n. 29/13 in data 24 aprile 2013 con la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo per la Puglia ha convocato il Collegio, in adunanza pubblica, per il giorno 14 maggio 2013 per l'esame delle criticità del rendiconto 2010;

Udito il relatore Primo Ref. Luca Fazio;

Uditi, in rappresentanza del comune di Manfredonia, il Sindaco, Angelo Riccardi, il Segretario generale, Dott. Federico Giovanni Fiorentino, ed il Responsabile del servizio economico finanziario, Dott. Michelangelo Nigro;

Ritenuto in

FATTO

L'istruttoria sul conto consuntivo 2010 del comune di Manfredonia, avviata con nota prot. n. 1583 del 13 luglio 2012 sulla base della relazione trasmessa dall'Organo di revisione, evidenziava, tra le altre, le seguenti criticità/irregolarità da parte dell'Ente:

- a. Mancata adozione di congrue misure organizzative idonee a garantire la tempestività dei pagamenti;

- b. Scoperto di tesoreria a fine esercizio 2010 di € 6.497.908,89 e ricorso continuo ad anticipazioni di tesoreria, protrattosi anche negli esercizi successivi;
- c. Mancato riconoscimento di debiti fuori bilancio nel 2010 per € 8.327.419,15.

Con nota congiunta n. 32410/2010 senza data (prot. Cdc n.2073 del 27 settembre 2012) il Sindaco e l'organo di revisione avevano fornito i seguenti chiarimenti:

- a. in merito alle misure per garantire la tempestività dei pagamenti di cui all'art. 9 del DL 78/2009, con la nota n. 30650 del 21 luglio 2009 il Dirigente del 3° settore pro-tempore aveva richiesto alcuni adempimenti formali ai dirigenti del Comune consistenti nel mero aggiornamento della frase riportata nei visti di regolarità contabile;
- b. in merito al superamento del parametro di deficitarietà n. 9 ed al ricorso all'anticipazione di tesoreria, la situazione si protraeva dal 2008 ed era dovuta alla lentezza delle riscossioni sui residui attivi afferenti alle annualità precedenti. Era in corso una complessa attività di revisione straordinaria dei residui, con particolare riferimento a quelli tributari, i quali scontavano un brusco rallentamento delle riscossioni dei carichi tributari in gestione alla GEMA Spa, nei confronti della quale si era potuto ricostruire lo stato dei conti in modo parziale. La Gema Spa aveva operato in qualità di concessionario per il comune di Manfredonia fino al 2006, pur continuando negli anni successivi a porre in essere azioni di accertamento tributario sulle annualità di imposta fino al 2006, il cui esito era ancora in fase di verifica. Nel 2007 l'ente aveva avviato le procedure di gara per la costituzione di una società a prevalente capitale pubblico, con socio privato, ai fini della gestione delle entrate tributarie, extrapatrimoniali e patrimoniali. Con il socio

privato AIPA Spa era stata costituita la società denominata Gestione Tributi Spa, di cui il 58% del capitale era detenuto dal comune di Manfredonia, il 2% dal comune di Monte Sant'Angelo, il 40% da AIPA Spa. Tenuto conto che la nuova società aveva iniziato ad operare dal 7 dicembre 2007, principalmente sulla ricostruzione delle banche dati, l'ente locale riteneva che la gestione potesse andare a regime dal 2013.

In ogni caso i risultati relativi alla lotta all'evasione tributaria si ritenevano soddisfacenti (dal 2008 al 2011 la Gestione tributi spa sulla base degli accertamenti per lotta all'evasione ha riscosso per ICI il 50,73% e per TARSU il 36,06%).

Le criticità del 2010 derivavano dalla gestione in conto residui dei crediti tributari.

Ad aggravare la situazione della liquidità aveva avuto un peso non indifferente anche la tempistica dei riversamenti dei trasferimenti da parte dello Stato. Su un totale di quasi 15 milioni di euro, comprensivo di importi a valere sulle spettanze di anni pregressi, a parte l'erogazione del 60% nei primi due trimestri, nel terzo trimestre era stato erogato solo il 4% delle spettanze e solo nel quarto trimestre erano state incassate le quote residuali pari al 36%. Anche tale tempistica aveva inciso sul ricorso alle anticipazioni.

Per quanto attiene alla gestione della liquidità, già a partire dal 2011, ma con i primi effetti nel 2012 erano state avviate alcune azioni per ridimensionare il fenomeno del ricorso all'anticipazione di tesoreria, pur sempre quotidianamente monitorato: migliore programmazione scadenze TARSU; rideterminazione delle clausole contrattuali dei riversamenti della Gestione Tributi Spa con riduzione ad un mese della cadenza di riversamento, ferma restando la

rendicontazione trimestrale; possibilità di posticipare il corrispettivo alla società di smaltimento dei rifiuti al 10 del mese successivo.

L'ente ha fatto pervenire i saldi giornalieri di cassa.

Nella seguente tabella sono esposti gli importi di anticipazione di tesoreria massimi e minimi mensili del biennio 2010 – 2011 e del 1° semestre 2012.

| 2010 (anticipazione max accordata del. 4 del 5.1.2010 C 8.379.374,93, del 59 del 3.2.2010 C 10.979.362,61) | ANTICIPAZIONE | 2011 (anticipazione max accordata del. 5 del 18.1.2011 C 11.223.723,56) | ANTICIPAZIONE | 2012 (anticipazione max accordata del 3 del 17.1.2012 C 12.052.714,94) | ANTICIPAZIONE |
|---|----------------------|--|----------------------|--|----------------------|
| 27 GENNAIO | 6.413.112,51 | 3 GENNAIO | 9.874.305,83 | 26 GENNAIO | 6.160.944,56 |
| 8,9,10 GENNAIO | 3.237.684,14 | 7,8,9 GENNAIO | 4.234.726,26 | 12 GENNAIO | 1.022.446,82 |
| 26 27 28 FEBBRAIO | 8.676.309,30 | 25,26,27 FEBBRAIO | 9.827.137,73 | 23 FEBBRAIO | 9.066.651,68 |
| 1 FEBBRAIO | 6.533.559,53 | 1 FEBBRAIO | 6.980.526,68 | 3,4,5 FEBBRAIO | 6.180.834,53 |
| 31 MARZO | 7.609.967,66 | 7 MARZO | 9.638.118,30 | 2,3,4 MARZO | 8.357.129,81 |
| 3 MARZO | 5.681.460,66 | 30 MARZO | 3.647.369,41 | 15 MARZO | 5.319.319,68 |
| 1 APRILE | 7.738.610,87 | 1, 2, 3 APRILE | 4.049.818,66 | 4 APRILE | 8.165.447,19 |
| 9,10,11 APRILE | 5.438.933,50 | 20 APRILE | 2.565.225,24 | 16 APRILE | 5.514.505,29 |
| 18 MAGGIO | 8.725.435,65 | 24 MAGGIO | 5.936.454,17 | 21 MAGGIO | 8.832.308,17 |
| 26 MAGGIO | 5.788.936,77 | 3 MAGGIO | 3.241.098,10 | 2 MAGGIO | 7.077.766,67 |
| 16 GIUGNO | 6.875.354,82 | 30 GIUGNO | 8.009.877,52 | 1 2 3 GIUGNO | 7.612.357,25 |
| 23 GIUGNO | 2.508.356,96 | 29 GIUGNO | 3.924.361,49 | 27 GIUGNO | 3.695.031,21 |
| 6 LUGLIO | 6.478.194,98 | 26 LUGLIO | 9.485.868,94 | | |
| 8 LUGLIO | 4.077.626,59 | 8,9,10 LUGLIO | 7.141.455,64 | | |
| 31 AGOSTO | 8.237.286,81 | 25 AGOSTO | 5.479.894,73 | | |
| 2 AGOSTO | 6.250.947,53 | 11 AGOSTO | 2.628.330,08 | | |
| 29 SETTEMBRE | 8.934.266,80 | 16,17,18 SETTEMBRE | 6.776.965,18 | | |
| 15 SETTEMBRE | 7.809.612,78 | 23,24,25 SETTEMBRE | 4.861.149,38 | | |
| 7 OTTOBRE | 7.776.440,82 | 6 OTTOBRE | 6.179.232,12 | | |
| 28 OTTOBRE | 3.560.609,08 | 12 OTTOBRE | 3.946.149,55 | | |
| 26-27-28 NOVEMBRE | 7.285.090,05 | 15 NOVEMBRE | 5.284.415,05 | | |
| 4 NOVEMBRE | 3.844.921,87 | 23 NOVEMBRE | (336.185,83) | | |
| 31 DICEMBRE | 9.880.981,97 | 27 DICEMBRE | 5.652.284,18 | | |
| 14 DICEMBRE | 3.325.403,01 | 6 DICEMBRE | 649.713,53 | | |

(fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal Servizio economico finanziario)

n.b. i valori minimi mensili dell'anticipazione sono esposti in carattere corsivo
i valori minimi e massimi dell'anno sono riportati in grassetto

Il ricorso eccessivo all'anticipazione era stato già segnalato da questa Sezione con la deliberazione n. 101/PRSP/2011 del 17.11.2011 con riferimento al consuntivo 2009.

Il criterio di contabilizzazione delle anticipazioni era a dettaglio, ovvero il dato di bilancio aveva costantemente riportato il valore complessivo e cumulativo dell'anticipazione utilizzata. A decorrere dal 2012 tale metodo di contabilizzazione, d'intesa con il Tesoriere, è stato modificato, in quanto ritenuto fuorviante nella sua lettura come da bilancio.

Alla data del 17 settembre 2012 i crediti liquidi ed esigibili di terzi ammontavano ad € 1.732.747,75, mentre l'anticipazione di cassa ancora disponibile ammontava ad € 4.204.954,81. In buona sostanza l'ente, alla data della verifica, era in grado di fare fronte ai crediti certi liquidi ed esigibili di terzi.

La situazione del contenzioso evidenziava, tuttavia, l'esistenza di rischi per gli equilibri di bilancio derivanti dalla pendenza di numerose cause per danni da "insidie stradali" o da infiltrazioni, per un ammontare di circa € 1.500.000,00.

L'ente era privo di copertura assicurativa, pur presente fino a settembre 2003. Tale copertura, tuttavia, era stata "stornata" dall'assicurazione a causa dell'eccessivo numero di sinistri. La proposta di una nuova polizza, considerata eccessivamente onerosa (premio di € 250.000 annuo con una franchigia per sinistro di € 5.000), era stata rifiutata per cui l'ente era privo di copertura.

Il Servizio avvocatura aveva richiesto lo stanziamento di somme per la definizione transattiva dei giudizi con elevato rischio di soccombenza. Non esistevano pignoramenti presso terzi e giudizi di ottemperanza a carico dell'ente, grazie alle definizioni transattive delle controversie. Alla data del 18 settembre 2012 erano in corso alcune cause davanti al giudice amministrativo e a quello civile, tra le quali spiccavano una controversia riguardante una richiesta risarcitoria per il mancato rilascio del certificato di abitabilità di una lottizzazione (il giudizio in fase di appello è del valore di poco più di 2 milioni di euro) e due ricorsi al TAR Puglia per occupazione di suoli *sine titulo*. Nella relazione previsionale e programmatica del 29 maggio 2012 erano previste spese per 500.000 euro, in caso di soccombenza, ed € 100.000,00 per

affidamento di incarichi di difesa legale all'esterno. Esistevano alla data del 18 settembre 2012 parcelle di legali esterni dell'ente per € 138.000, in attesa del visto di congruità.

c. in relazione ai debiti fuori bilancio, l'ente nel 2007 aveva riconosciuto debiti per € 582.417,59, nel 2008 per € 115.153,00, nel 2009 per € 296.571,84, nel 2010 per € 944.072,95. Queste ultime somme corrispondevano tutte alla tipologia di spese di cui alla lettera e) dell'art. 194 del TUEL ed, in particolare

- con la deliberazione n. 6 del 18 febbraio 2010 erano stati riconosciuti debiti fuori bilancio per € 595.350,05 (quasi 50 parcelle per avvocati esterni). In sede di assestamento per il 30 novembre 2010 si appurò che non vi erano le condizioni per poter assumere mutui, come inizialmente previsto, a sostegno di tali posizioni debitorie e, pertanto, si procedette ad "una più corretta allocazione in bilancio";

- con la deliberazione n. 7 del 18 febbraio 2010 era stato riconosciuto il debito fuori bilancio per revisione prezzi di una società appaltatrice per € 192.090,70. Il debito fu finanziato con indebitamento in quanto il contratto fu firmato antecedentemente al 31 ottobre 2001;

- con la deliberazione n. 8 del 18 febbraio 2010 erano stati riconosciuti 7 debiti fuori bilancio di professionisti e imprese per € 153.101,39. I debiti furono finanziati tramite mutuo e solo in sede di assestamento tale modalità di copertura finanziaria fu limitata alle spese di investimento, mentre per altre tipologie di spese si procedette "ad una più corretta imputazione contabile";

- con la deliberazione n. 9 del 18 febbraio 2010 era stato riconosciuto un debito fuori bilancio per € 108.890,12 (fatture del

2001), ritenuto finanziabile con mutuo in quanto riconducibile a spesa di investimento.

Con la deliberazione n. 64 del 21 ottobre 2010 l'ente aveva deciso che per il finanziamento di tali debiti si sarebbe provveduto, in alternativa ad un finanziamento con Cassa Depositi e Prestiti, con un piano di rateizzazione da concordare con i creditori anche con appositi mutui da assumere con istituti diversi da Cassa depositi e prestiti. Secondo quanto dichiarato dall'ente, *"le medesime partite, non avendo potuto definirle nel corso del 2010 a causa delle limitazioni imposte dal PSI, sono state riproposte nel bilancio di previsione per l'e.f. 2011 e coperte per una parte con l'avanzo di amministrazione non vincolato e, per la parte residuale, con entrate da alienazioni, le cui procedure, alla data odierna, sono state già avviate"*.

Tuttavia, oltre a questi, esistevano ulteriori debiti da riconoscere per un importo complessivo di € 8.327.419,15.

In particolare essi corrispondevano ad un possibile debito di circa 6,5 milioni di euro verso ASE spa, società partecipata dal Comune al 100%, affidataria del servizio RSU (riconosciuto per € 5.657.469,89 con Del. 63 del 29 novembre 2011 e finanziato con le risorse del triennio 2012/2014 avendo il creditore accettato la rateizzazione nel febbraio 2012), nonché ad un possibile debito di circa 400 mila euro, ancora oggi non riconosciuto, a favore della Provincia di Foggia per il mancato riversamento della quota del 4% della TARSU di competenza della Provincia, e ad altri debiti verso l'università di Foggia per circa 300 mila euro (riconosciuti nel 2011).

Di questi debiti una parte era ancora in corso di pagamento nel 2012.

Il magistrato istruttore, nel trasmettere al Presidente della Sezione le risultanze istruttorie, chiedeva di fissare l'adunanza per il relativo esame collegiale.

Le osservazioni, riguardanti le criticità citate, erano trasmesse al Comune, unitamente all'ordinanza presidenziale di convocazione all'odierna adunanza, al fine dell'instaurazione del contraddittorio.

All'adunanza sono intervenuti, in rappresentanza del Comune, il Sindaco, il Segretario Generale ed il Responsabile del Servizio finanziario.

Considerato in

DIRITTO

L'esame della relazione sul rendiconto di gestione dell'esercizio finanziario 2010 del comune di Manfredonia ha evidenziato le seguenti irregolarità/criticità:

a) Ricorso costante all'anticipazione di tesoreria.

Il comune di Manfredonia dal 2008 contrae per periodi prolungati anticipazioni di tesoreria, che si sono trasformate da strumento di correzione degli squilibri temporali tra riscossioni e pagamenti in uno strumento di indebitamento vero e proprio, gestito in alternativa al debito commerciale.

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

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

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

La situazione finanziaria è al limite dell'insolvenza in quanto, alla data del 17 settembre 2012, i crediti liquidi ed esigibili di terzi ammontavano ad € 1.732.747,75, mentre l'anticipazione di cassa ancora disponibile ammontava ad € 4.204.954,81. In buona sostanza l'ente, alla data della verifica, era ancora in grado di fare fronte ai crediti certi liquidi ed esigibili di terzi.

Tuttavia la situazione del contenzioso evidenziava l'esistenza di rischi per gli equilibri di bilancio derivanti dalla pendenza di numerose cause per danni da "insidie stradali" o da infiltrazioni, per un ammontare di circa € 1.500.000,00.

Inoltre, la situazione dei debiti fuori bilancio ancora in fase di riconoscimento o pagamento evidenziava una grave esposizione debitoria dell'ente.

b) Formazione continua di debiti fuori bilancio di ingente importo e mancato riconoscimento di debiti fuori bilancio

Il ripetersi del fenomeno dei debiti fuori bilancio crea continui rischi per gli equilibri finanziari complessivi.

L'ente nel 2007 aveva riconosciuto debiti per € 582.417,59, nel 2008 per € 115.153,00, nel 2009 per € 296.571,84, nel 2010 per € 944.072,95.

I debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2010 corrispondevano tutti alla tipologia di spese di cui alla lettera e) dell'art. 194 del TUEL:

- con la deliberazione n. 6 del 18 febbraio 2010 erano stati riconosciuti debiti fuori bilancio per € 595.350,05 (quasi 50 parcelle

per avvocati esterni). In sede di assestamento per il 30 novembre 2010 si appurò che non vi erano le condizioni per poter assumere mutui, come inizialmente previsto, a sostegno di tali posizioni debitorie e, pertanto, si procedette ad "una più corretta allocazione in bilancio";

- con la deliberazione n. 7 del 18 febbraio 2010 è stato riconosciuto il debito fuori bilancio per revisione prezzi di una società appaltatrice per € 192.090,70. Il debito fu finanziato con indebitamento in quanto il contratto fu firmato antecedentemente al 31 ottobre 2001;

- con la deliberazione n. 8 del 18 febbraio 2010 sono stati riconosciuti 7 debiti fuori bilancio di professionisti e imprese per € 153.101,39. I debiti furono finanziati tramite mutuo e solo in sede di assestamento tale modalità di copertura finanziaria fu limitata alle spese di investimento, mentre per altre tipologie di spese si procedette "ad una più corretta imputazione contabile";

- con la deliberazione n. 9 del 18 febbraio 2010 è stato riconosciuto un debito fuori bilancio per € 108.890,12 (fatture del 2001), ritenuto finanziabile con mutuo in quanto riconducibile a spesa di investimento.

Con la deliberazione n. 64 del 21 ottobre 2010 l'ente ha deciso che per il finanziamento di tali debiti si sarebbe provveduto, in alternativa ad un finanziamento con Cassa Depositi e Prestiti, con un piano di rateizzazione da concordare con i creditori anche con appositi mutui da assumere con istituti diversi da Cassa depositi e prestiti.

L'ente ha dichiarato che *"le medesime partite, non avendo potuto definirle nel corso del 2010 a causa delle limitazioni imposte dal PSI, sono state riproposte nel bilancio di previsione per l'e.f. 2011"*

e coperte per una parte con l'avanzo di amministrazione non vincolato e, per la parte residuale, con entrate da alienazioni, le cui procedure, alla data odierna, sono state già avviate".

Tuttavia, oltre a questi, esistevano ulteriori debiti da riconoscere per un importo complessivo di € 8.327.419,15.

In particolare essi corrispondevano ad un debito di circa 6,5 milioni di euro verso ASE spa, società partecipata dal Comune al 100%, affidataria del servizio RSU. Tale debito è stato riconosciuto successivamente per l'importo di € 5.657.469,89 con deliberazione consiliare n. 63 del 29 novembre 2011 ed è stato finanziato con le risorse del triennio 2012/2014 avendo il creditore accettato la rateizzazione nel febbraio 2012.

Esisteva, inoltre, un possibile debito fuori bilancio di circa 400 mila euro, ancora oggi non riconosciuto, a favore della Provincia di Foggia per il mancato riversamento della quota del 4% della TARSU di competenza della Provincia, ed altri debiti verso l'università di Foggia per circa 300 mila euro (riconosciuti nel 2011).

Di questi debiti una parte era ancora in corso di pagamento nel 2012.

La maggior parte dei debiti si era formata in tempi lontani e al riconoscimento l'ente è approdato con notevole ritardo rispetto all'immediatezza richiesta implicitamente dalla norma dell'art. 194 ed espressamente dai principi contabili (n. 2 par. 93). Tale ritardo continua a verificarsi anche allo stato attuale, in quanto rimangono ancora importanti somme di debiti fuori bilancio da riconoscere, per le quali l'ente deve attivarsi con celerità.

Perciò è necessario che l'ente assicuri, anche attraverso idonee misure organizzative, il pieno rispetto delle norme sulle procedure

di spesa e sui debiti fuori bilancio, nonché un costante riversamento dei corrispettivi di servizio verso la società partecipata.

Il contenimento del fenomeno dei debiti fuori bilancio è essenziale alla luce della situazione di cassa, estremamente vulnerabile in caso di spese impreviste.

Appare, altresì, essenziale che l'ente assicuri che la rateizzazione delle spese dei debiti fuori bilancio avvenga nel rispetto dell'art. 194, comma 2, del TUEL, secondo il quale *"per il pagamento, l'ente può provvedere ad un piano di rateizzazione della durata di tre anni finanziari compreso quello in corso, convenuto con i creditori"*, ove la norma intende per esercizio in corso quello del riconoscimento, il quale deve avvenire immediatamente.

c) mancata adozione delle misure organizzative idonee a garantire la tempestività dei pagamenti di cui all'art. 9 del DL 78/2009.

L'ente non aveva ottemperato nel 2010 all'obbligo di adottare misure organizzative idonee a garantire la tempestività dei pagamenti di cui all'art. 9 del DL 78/2009.

L'art. 9, comma 1, del DL 1° luglio 2009, n. 78 convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102 prevede che *"1. Al fine di garantire la tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni, in attuazione della direttiva 2000/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 giugno 2000, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, recepita con il decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231:*

a) per prevenire la formazione di nuove situazioni debitorie:

1. le pubbliche amministrazioni incluse nell'elenco adottato dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 5

dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, adottano entro il 31 dicembre 2009, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, le opportune misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti. Le misure adottate sono pubblicate sul sito internet dell'amministrazione;

2. nelle amministrazioni di cui al numero 1, al fine di evitare ritardi nei pagamenti e la formazione di debiti pregressi, il funzionario che adotta provvedimenti che comportano impegni di spesa ha l'obbligo di accertare preventivamente che il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica; la violazione dell'obbligo di accertamento di cui al presente numero comporta responsabilità disciplinare ed amministrativa. Qualora lo stanziamento di bilancio, per ragioni sopravvenute, non consenta di far fronte all'obbligo contrattuale, l'amministrazione adotta le opportune iniziative, anche di tipo contabile, amministrativo o contrattuale, per evitare la formazione di debiti pregressi. Le disposizioni del presente punto non si applicano alle aziende sanitarie locali, ospedaliere, ospedaliere universitarie, ivi compresi i policlinici universitari, e agli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici, anche trasformati in fondazioni;

3. allo scopo di ottimizzare l'utilizzo delle risorse ed evitare la formazione di nuove situazioni debitorie, l'attività di analisi e revisione delle procedure di spesa e dell'allocazione delle relative risorse in bilancio prevista per i Ministeri dall'articolo 9, comma 1-ter, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, è effettuata anche dalle altre pubbliche amministrazioni incluse nell'elenco di

cui al numero 1 della presente lettera, escluse le Regioni e le Province autonome per le quali la presente disposizione costituisce principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica. I risultati delle analisi sono illustrati in appositi rapporti redatti in conformità con quanto stabilito ai sensi del comma 1-quater del citato articolo 9 del decreto-legge n. 185 del 2008”.

Tale aspetto appare essenziale, in quanto le misure idonee a garantire la tempestività dei pagamenti sono direttamente collegate alla tematica degli equilibri sostanziali di bilancio e allo stretto monitoraggio dei debiti senza il quale ogni misura organizzativa risulterebbe priva di effettività.

Pertanto, la mancata osservanza di detta norma nel 2010, che è finalizzata a garantire la regolarità della gestione finanziaria ai sensi dell'art. 148-bis, comma 3, del D.Lgs 267/2000, va segnalata all'attenzione dell'Amministrazione.

P. Q. M.

la Sezione regionale di controllo per la Puglia nell'esercizio delle funzioni conferite dall'art. 1 comma 166 e ss. della legge n. 266/2005 e dall'art. 148-bis TUEL, in relazione agli esiti del controllo sul rendiconto dell'esercizio 2010 del comune di Manfredonia (FG) accerta:

- 1) la violazione della norma finalizzata a garantire la regolarità della gestione finanziaria di cui all'art. 3, comma 17, della legge n. 350/2003 a causa del ricorso prolungato all'anticipazione di tesoreria;
- 2) la violazione della norma finalizzata a garantire la regolarità della gestione finanziaria di cui all'art. 9 del DL. 78/2009, convertito in legge 102/2009;
- 3) la violazione della norma inerente il riconoscimento dei debiti fuori bilancio di cui all'art. 194 del D.Lgs 267/2000, come esplicitato in

parte motiva.

Dispone che copia della presente pronuncia sia trasmessa, a cura del dirigente del Servizio di supporto di questa Sezione, al Presidente del Consiglio comunale di Manfredonia, con invito a portarla all'attenzione al Consiglio comunale.

Dispone, altresì, che copia della stessa sia trasmessa al Sindaco e, ai sensi dell'art. 239, comma 2, lett. a) del TUEL, all'Organo di revisione dei conti del comune di Manfredonia.

Così deliberato in Bari, nella Camera di consiglio del 14 maggio 2013.

Il relatore
F.to Luca Fazio

Il Presidente
F.to Raffaele Del Grosso

Depositata in Segreteria il 28 maggio 2013
Il Direttore della Segreteria
F.to Marialuce Sciannameo