

**REPUBBLICA ITALIANA****LA CORTE DEI CONTI****SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA**

composta dai Magistrati

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

a seguito della adunanza pubblica del 27 ottobre 2016 ha adottato la seguente deliberazione

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

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

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

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

VISTE le deliberazioni della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n.11/AUT/2014/INPR del 15 aprile 2014 e n. 13/AUT/2015/INPR del 9 marzo 2015, con le quali sono state approvate le linee guida per la redazione delle relazioni per i rendiconti 2013 e 2014;

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



VISTA la legge n.213 del 7 dicembre 2012;

VISTA l'ordinanza n. 101/2016 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna adunanza pubblica;

UDITO il Magistrato relatore, dott.ssa Carmelina Adesso;

UDITI, per il comune di Gallipoli, il Sindaco, Stefano Minerva, la Dirigente del Servizio di gestione economico-finanziaria, dott.ssa Milva Marra, e l'Assessore al bilancio, dott. Giovanni Vincenti.

FATTO

A seguito dell'esame delle relazioni dell'Organo di revisione del comune di Gallipoli (LE) previste dall'art.1, co.166, della legge 266/2005 e relative ai rendiconti 2013 e 2014, il Magistrato istruttore chiedeva, con nota prot. n. 2381 del 12 luglio 2016, indirizzata al Sindaco ed all'Organo di revisione, ulteriori dati ed informazioni. A riscontro delle richieste inoltrate, perveniva a questa Sezione la nota di risposta prot. n. 2695 del 16 agosto 2016 a firma del Sindaco. Esaminata la documentazione depositata, il Magistrato istruttore rilevava che non risultavano superate le seguenti criticità: superamento dei parametri di deficiarietà strutturale, differenza negativa di parte corrente, mancata lotta all'evasione tributaria, presenza di debiti fuori bilancio di importo rilevante, pignoramenti per azioni esecutive, mancato aggiornamento dell'inventario, organismi partecipati in perdita e mancata riconciliazione delle partite debitorie e creditorie ai sensi dell'art 6 co 4 d.l. 95/2012.

Il Presidente di Sezione procedeva, quindi, con ordinanza n. 101 del 13 ottobre 2016, a convocare il comune di Gallipoli per l'odierna adunanza pubblica ed a disporre la trasmissione delle osservazioni del Magistrato istruttore relative alle criticità rilevate in sede istruttoria. Con la medesima ordinanza presidenziale veniva stabilito il termine del 17 ottobre 2016, ore 12, per l'invio, da parte dell'ente convocato, dei dati richiesti, di eventuali memorie illustrative e di ogni ulteriore documentazione. Copia dell'ordinanza n. 101 e delle osservazioni del Magistrato istruttore venivano inviate a mezzo pec al comune interessato in data 14 ottobre 2016 con nota prot. 3500 del 13 ottobre 2016.

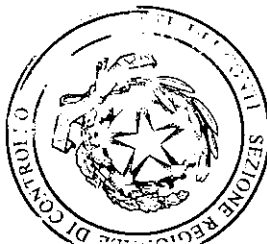
Con nota prot. c.d.c n. 3629 del 21 ottobre 2016 venivano trasmesse le memorie a firma del Sindaco in vista dell'odierna adunanza.

In adunanza sono intervenuti, in rappresentanza dell'ente, il Sindaco, Stefano Minerva, la Dirigente del Servizio di gestione economico-finanziaria, dott.ssa Milva Marra, e l'Assessore al bilancio, dott. Giovanni Vincenti.

DIRITTO

Quadro normativo.

L'art.1, co.166, della legge n.266/2005 stabilisce che "gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria trasmettono alle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei



conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo".

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

L'art.6, co.2, del D.Lgs. n.149/2011 stabilisce che, qualora dalle pronunce delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti emergano comportamenti difforni 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. 267/2000, il Prefetto assegna al Consiglio, con lettera notificata ai singoli consiglieri, un termine non superiore a 20 giorni per la deliberazione del dissesto. Decorso infruttuosamente il termine di cui al precedente periodo, il Prefetto nomina un commissario per la deliberazione dello stato di dissesto e dà corso alla procedura per lo scioglimento del Consiglio dell'ente ai sensi dell'art.141 del D.Lgs. 267/2000.

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



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

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

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

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

Premesso quanto sopra, l'istruttoria condotta in relazione ai rendiconti 2013 e 2014 del comune di Gallipoli, come di seguito esposto, ha evidenziato la presenza di alcune criticità rilevanti ai sensi dell'art.148-bis del D.Lgs. 267/2000.



1. Situazione di cassa e pignoramenti per azioni esecutive presso il tesoriere.

Gli esercizi 2013 e 2014, oggetto della presente deliberazione, si pongono in linea di continuità con quelli del biennio antecedente sotto il profilo delle criticità riscontrate. Siffatta circostanza è sintomatica della natura strutturale e non meramente contingente delle problematiche che affliggono l'ente locale, imponendo l'adozione di tempestive ed efficaci misure correttive, soprattutto sotto il profilo dell'incremento delle voci di entrata.

Quanto sopra osservato trova un primo ed immediato riscontro nell'analisi della situazione di cassa, ove permangono le criticità già riscontrate da questa Sezione con delibera n. 133/PRSP/2015, in relazione agli squilibri di parte corrente ed alla presenza di pignoramenti per azioni esecutive presso il tesoriere.

Sotto il primo profilo, infatti, nell'esercizio nel 2014 si è registrata una differenza negativa di parte corrente per €3.532.518,79 (€ 864.826,48 in conto competenza ed €2.667.692,31 in conto residui), espressione della difficoltà di far fronte alle spese correnti con le entrate correnti.

L'ente ha riferito che la medesima criticità si è ripresentata nell'esercizio 2015, che si è chiuso con una differenza di parte corrente negativa di € 1.647.744,98 (di cui € 846.420,87 in conto competenza ed € 801.324,11 in conto residui).

Sul piano eziologico, il comune ha precisato che la differenza di cassa negativa è stata determinata dall'operazione straordinaria di estinzione anticipata di n.3 mutui contratti con la Cassa Depositi e Prestiti per un importo complessivo di €996.086,41, mentre per quanto riguarda il deficit di cassa di €2.667.692,31 *" nel lungo periodo il bilancio approvato in pareggio dovrebbe determinare sostanzialmente, se si è ben programmato, una sostanziale coincidenza tra le entrate e le uscite"* .

Quanto all'ammontare dell'esposizione debitoria, nelle memorie trasmesse in vista dell'odierna adunanza sono stati indicati i debiti certi liquidi ed esigibili alla data del 31.12.2015 (€ 977.328,58) ed alla data del 30.06.2016 (€ 1.225.055,33), ma non sono stati comunicati gli importi al 31.12.2014, in quanto, *"pur essendo stato istituito il registro unico delle fatture a decorrere dal 1 gennaio dello stesso anno, le fatture registrate non sono state collegate al relativo mandato di pagamento al momento dell'emissione dello stesso"*.

In ogni caso, l'Indicatore di tempestività dei pagamenti (ITP), pubblicato sul sito web dell'ente, evidenzia per l'esercizio 2014 tempi medi superiori ai limiti di legge e pari a 74 giorni.

La situazione, tuttavia, pare in miglioramento nell'esercizio 2015, nel corso del quale l'indicatore è sceso a 13,02 giorni medi.

Per l'esercizio 2013, inoltre, non sono state adottate le misure organizzative per garantire la tempestività dei pagamenti di cui all'art. 9 del d.l. 78/2009.

Il Collegio osserva che, pur in presenza di un cospicuo fondo cassa (pari ad € 12.602.173,90 nel 2014), la presenza di reiterate differenze negative nei flussi di cassa è sintomatica di una sofferenza dal lato dell'entrata alla quale è necessario porre tempestivamente rimedio per evitare che si traduca in fattore di squilibrio strutturale di bilancio. Sotto tale profilo, infatti,



dall'analisi del questionario emerge che, pur tenendo conto del rimborso presiti di €1.989.290,49, permane una differenza negativa, dovuta allo squilibrio tra entrate e spese, di € 1.543.228,30.

Quanto sopra è confermato dal superamento del parametro di deficitarietà strutturale n. 4 per entrambi gli esercizi in esame.

Sotto altro profilo, sia il 2013 che il 2014, al pari degli esercizi precedenti (cfr. delibera n. n. 133/PRSP/2015), si caratterizzano per la presenza di pignoramenti per azioni esecutive con conseguente superamento del parametro di deficitarietà strutturale n. 5.

Nel 2013 l'ammontare complessivo dei vincoli per pignoramenti è di € 95.314,19, mentre nel 2014 è di € 1.777.215,88, di cui € 34.919,90 per pignoramenti subiti nel corso dell'anno 2014. L'ente ha riferito che i titoli esecutivi dei pignoramenti sono costituiti da sentenze (per lo più del Tribunale e del Giudice di pace) e che i procedimenti corrispondono a debiti fuori bilancio riconosciuti e pagati.

Ha elencato, inoltre, le misure messe in campo per ridurre il contenzioso, quali l'attività di preventiva consulenza legale, il potenziamento dello strumento delle transazioni, la convenzione con una società di gestione dei sinistri stradali cagionati da insidie stradali e randagismo, il costante monitoraggio delle spese per gli onorari degli avvocati.

Dall'elenco trasmesso in sede di controdeduzioni si evince, inoltre, che si tratta di pignoramenti, in alcuni casi risalenti agli anni 2009 e 2010, tutti interamente soddisfatti, ma per il quale il vincolo non è stato ancora cancellato.

Non è chiaro, sotto tale profilo, se la permanenza del vincolo formale sia imputabile ad una inerzia dell'ente che non ha provveduto alla trasmissione al tesoriere dell'ordinanza di estinzione del processo esecutivo oppure sia imputabile al medesimo tesoriere che non abbia provveduto allo svincolo, nonostante la perdita di efficacia del pignoramento e la comunicazione del provvedimento giudiziale di estinzione.

In adunanza, la Dirigente del Servizio finanziario ha precisato che si sta procedendo ad una ricognizione dei pignoramenti al fine di ottenere lo svincolo delle somme.

2. Debiti fuori bilancio.

Il debito fuori bilancio rappresenta un'obbligazione verso terzi per il pagamento di una determinata somma di denaro assunta in violazione delle norme giuscontabili che regolano i procedimenti di spesa degli enti locali. L'art.194 del D.Lgs. n. 267/2000 individua, in modo tassativo, l'ambito e le procedure per riconoscere la legittimità dei debiti fuori bilancio.

Nel corso dell'istruttoria è emersa la presenza di debiti fuori bilancio di rilevante importo per entrambi gli esercizi considerati, con conseguente superamento del parametro di deficitarietà n. 8.

Il comune di Gallipoli, infatti, ha riconosciuto debiti fuori bilancio per € 1.340.771,06 nel 2013 e per € 411.537,21 nel 2014.

In sede istruttoria si è chiesta la ragione per cui debiti fuori bilancio relativi all'esercizio 2014



per €38.380,54 siano stati riconosciuti nell'esercizio successivo con delibera n. 5 del 30/01/2015. Inoltre, stante la mancata apposizione sulla quota libera dell'avanzo di un vincolo per passività potenziali, si è chiesto di indicare se vi sono contenziosi pendenti con il rischio di soccombenza e, in caso positivo, l'ammontare massimo dell'esposizione e come si intenda farvi fronte.

L'ente ha riferito che i debiti fuori bilancio dell'anno 2013, pari ad € 1.340.771,06, sono stati tutti riconosciuti nell'esercizio di riferimento e che attualmente residua un importo da pagare di € 59.104,64.

Quanto ai debiti fuori bilancio dell'anno 2014- pari a complessivi € 411.537,21- gli stessi sono stati riconosciuti e pagati, residuando un importo ancora da pagare di € 13.628,55 (€12.246,16+ €1.328,39).

In relazione ai debiti sorti nel 2014 per € 38.380,54 e non riconosciuti nell'anno di riferimento, si è precisato che il ritardo è dovuto alla mancata convocazione del consiglio comunale e che, in ogni caso, la proposta di deliberazione era stata approntata, con previsione della copertura finanziaria. L'importo residuo ancora da pagare è di € 1.283,64.

Con riferimento all'assenza di un vincolo sull'avanzo per passività potenziali, il comune ha riferito che, pur in mancanza di un vincolo formale, l'avanzo libero *"era tutto per finanziare eventuali passività potenziali"* e che con il rendiconto 2015 è stata accantonata una quota dell'avanzo di amministrazione per contenzioso pari a €210.000,00.

In merito al rischio di soccombenza per contenzioso in essere, si è precisato che l'ufficio legale, che monitora i contenziosi, non ha elementi per prevedere rischi di soccombenza tali da non poter essere affrontati con la previsione di spesa approvata nel bilancio 2016.

Il Collegio prende atto di quanto riferito in merito alle misure correttive messe in campo (l'attività di preventiva consulenza legale, il potenziamento delle strumento delle transazioni, la convenzione con una società di gestione dei sinistri stradali cagionati da insidie stradali, ecc.), per gli esercizi in esame, tuttavia, non può che confermare la criticità.

La presenza di debiti fuori bilancio di ingente importo ed il ritardo nel pagamento degli stessi sono criticità già rilevate da questa Sezione con delibera n. 133/PRSP/2015.

3. Recupero evasione tributaria.

Il recupero della evasione tributaria, attraverso idonee attività di accertamento e riscossione, costituisce un canale fondamentale per il recupero delle indispensabili risorse finanziarie, con la conseguenza che la scarsa efficienza di tale attività si traduce immediatamente in problemi di liquidità e può far sorgere responsabilità per danni erariali derivanti dalla prescrizione di crediti tributari.

L'inefficiente attività di lotta all'evasione costituisce la più importante criticità che il comune di Gallipoli deve affrontare e risolvere.

L'analisi dei questionari, infatti, ha evidenziato un'attività di recupero dell'evasione tributaria gravemente inefficiente, in quanto gli unici accertamenti effettuati sono quelli per



TARSU/TIA/TARES (€200.000,00 nel 2013 e €150.000,00 nel 2014), con riscossioni nulle in conto competenza.

L'ente, in sede di controdeduzioni, ha riferito che "nel biennio considerato le somme riscosse sono state utilizzate a copertura dei residui attivi e di conseguenza i due accertamenti indicati sono stati completamente riscossi nel 2015".

Ha comunicato, inoltre, i seguenti dati relativi al recupero per evasione ICI, TARSU e tributi minori:

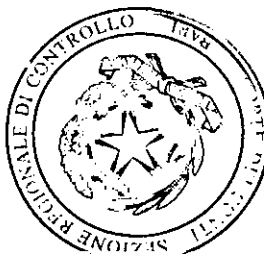
- anno 2013. Emissione di avvisi di accertamento ICI 2008 per € 1.165.198,00 e TARSU 2008 per € 601.247,00. Approvazione ruoli coattivi per COSAP annualità pregresse pari ad € 188.302,26 (determina dirigenziale n. 1404 del 10/10/2013) e per imposta comunale sulla pubblicità pari ad € 56.850,00 (determina dirigenziale n. 1381 del 10/10/2013), somme non evidenziate in bilancio.
- anno 2014. Emessi avvisi di accertamento per ICI 2009 per € 462.221,00 e per TARSU 2009 per € 844.219,00. Approvazione di ruoli coattivi per annualità pregresse relativi a ICI per € 486.013,00 con determina n. 1889 del 31/10/2014 e relativi a TARSU per € 310.492,00 con determina n. 1699 del 9/10/2014, € 29.768,00 con determina n. 2294 del 17/12/2014, ed € 127.792,00 con determina n. 2295 del 17/12/2014.

I dati aggiornati sulle riscossioni, trasmessi dall'ente in vista dell'odierna adunanza e riportati nella tabella seguente, confermano la criticità:

COMUNE DI GALLIPOLI									
ELENCO RUOLI EMESSI E QUOTA IMPORTI									
Tipologia entrata	Anno Ruolo	Carico Equitalia	Dimin. Carico	Carico Residuo	Riscosso	% Riscosso	Residuo	% Residuo	
COSAP	2013	€ 189.605,98	€ 59.516,5	€ 130.089,40	€ 18.564,6	14,27%	€ 111.524,8	85,73%	
ICP	2013	€ 57.591,6	€ 11.046,9	€ 46.544,70	€ 14.318,7	30,76%	€ 32.226,0	69,24%	
ICI	2014	€ 488.030,0	€ 134.506,4	€ 353.523,6	€ 32.025,0	9,06%	€ 321.498,5	90,94%	
TaRSU	2015	€ 46.966,9		€ 46.966,9	€ 10.008,11	21,31%	€ 36.958,8	78,69%	
TaRSU	2015	€ 127.792,00	€ 3.065,0	€ 124.727,00	€ 89.021,0	71,37%	€ 35.706,0	28,63%	
TaRSU	2014	€ 310.841,63	€ 16.410,4	€ 294.431,2	€ 173.370,03	58,88%	€ 121.061,1	41,12%	
ICI 2008	2015	€ 561.396,8	€ 12.153,2	€ 549.243,6	€ 22.356,0	4,07%	€ 526.887,5	95,93%	
TaRSU	2015	€ 338.453,8	€ 20.811,7	€ 317.642,0	€ 154.060,45	48,50%	€ 163.581,5	51,50%	
ICI 2009	2015	€ 588.024,6	€ 12.834,7	€ 575.189,89	€ 39.541,7	6,87%	€ 535.648,1	93,13%	

Si ribadisce che la lenta ed inefficiente attività di recupero delle entrate ha immediati riflessi, da lato passivo, sulla capacità di onorare tempestivamente i propri debiti, come testimoniato dal superamento del parametro di deficitarietà strutturale n. 4 per entrambe le annualità considerate.

Quanto ai rapporti con il concessionario della riscossione, Equitalia Servizi S.p.a., l'ente ha precisato che lo stesso si occupa della riscossione volontaria e coattiva in forza di concessione, la cui ultima proroga scade il 31/12/2016, data limite prevista dall'art 18 d.l. 113/2016, e che la scarsità dei versamenti non è da imputare ad inerzia dello stesso, ma alla difficoltà di



recuperare dai contribuenti le somme iscritte a ruolo.

Sul piano delle modalità di contabilizzazione dei versamenti, viene confermata la mancata contabilizzazione degli stessi al lordo dell'aggio (ora denominato "oneri di riscossione ed esecuzione": cfr. art 9 d lgs 159/2015) e si precisa che, tuttavia, *"l'aggio è ben evidenziato per quanto riguarda la TARES e TARI nei piani economico finanziari, approvati negli anni 2013 e 2014"* e che *"l'approvazione dei ruoli viene fatta al lordo dell'aggio"*.

Pur prendendo atto di quanto riferito, questa Corte ha in più occasioni sottolineato come la mancata contabilizzazione dei versamenti operati dal concessionario al lordo dell'aggio ad esso dovuto costituisce, in linea di principio, *"una grave irregolarità in quanto determina l'inosservanza dei principi contabili di universalità, integrità, attendibilità e veridicità bilancio, oltre che violazioni in merito alla gestione dei flussi di cassa e alla loro verificabilità"* (Sezione controllo Toscana n. 230/PRSP/2015, Sezione controllo Puglia n. 97/PRSP/2016, Sezione controllo Calabria n. 79/PRSP/2015)

La presenza di un concessionario, inoltre, non assurge a fattore scriminante della scarsa riscossione, trattandosi di circostanza che non esonera l'ente dall'obbligo di monitorare costantemente lo svolgimento dell'attività di gestione della riscossione ai sensi degli artt. 19, 23, 36 e 53 del d.lgs. n.112/99 (Corte dei conti, Sezione controllo, Campania, deliberazione n. 249/2013). In ultima analisi, grava sempre sull'ente la responsabilità di un'efficiente organizzazione dell'attività di reperimento delle entrate, in quanto strumento essenziale per assicurare una sana gestione finanziaria.

4. Mancato aggiornamento dell'inventario.

In entrambi gli esercizi l'inventario non è stato aggiornato (ultimo aggiornamento anno 2011). L'ente ha riferito che nel 2015, dopo un avviso esplorativo per la manifestazione d'interesse, è stato affidato l'incarico di rilevazione, stima e redazione dell'inventario dei beni mobili e immobili. Nel corso del 2016 le tre fasi dell'incarico affidato (analisi dell'intervento, rilevazione del patrimonio dell'ente, caricamento dei dati relativi e redazione delle schede di ogni singolo bene su programma di gestione in uso al Comune) sono state completate ed entro il corrente anno l'inventario dovrebbe essere aggiornato.

Il Collegio conferma la criticità per l'esercizio in esame, riservandosi di verificarne l'effettivo superamento in sede di analisi dei rendiconti degli esercizi futuri.

Il mancato aggiornamento dell'inventario costituisce una grave irregolarità, atteso che il conto del patrimonio deve rappresentare compiutamente la situazione patrimoniale e finanziaria del comune e, a tal fine, è indispensabile che l'ente sia dotato di un inventario aggiornato annualmente. L'assenza di un inventario aggiornato, inoltre, rende inattendibile il rendiconto, impedisce la corretta applicazione dell'art 58 d.l. 112/2008 e la prevista attività di riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare comunale.



[Handwritten signature]
[Handwritten number 2]

5. Organismi partecipati.

Con riferimento agli organismi partecipati, dall'istruttoria è emersa la mancata conciliazione delle partite debitorie e creditorie ai sensi dell'art 6 co 4 d.l. 95/2012.

L'ente, nelle controdeduzioni, ha confermato la persistenza della criticità, imputandola alla mancata risposta da parte dei medesimi organismi.

La giustificazione addotta non assurge a fattore scriminate dell'omissione, ma evidenzia unicamente l'assenza un costante e rigoroso monitoraggio delle proprie partecipazioni da parte dell'ente.

Il Comune di Gallipoli, negli anni in esame, aveva partecipazioni nei seguenti organismi: SE.T.A EU Spa- servizi di igiene urbana- (partecipazione del 14%) e GEFA Srl (partecipazione al 51%), società mista a prevalente capitale pubblico che gestisce la farmacia comunale.

La SE.T.A EU Spa è stata dichiarata fallita in data 11.3.2015. Dalla relazione conclusiva del processo di razionalizzazione delle società partecipate (prot. 10518 del 9/03/2016), risulta che il comune vanta nei confronti della società un credito di € 277.508,36 in virtù di Lodo Arbitrale definitivo depositato presso la pubblica camera arbitrale per i contratti di Roma in data 02.12.2014 al n. 78/2014 del registro lodi, oltre ad un credito di € 49.333,46 per recupero delle somme anticipate per conto della società.

L'ente ha riferito che il Giudice delegato, all'udienza del 25 novembre 2015, su conforme parere del curatore, ha ammesso al passivo in via chirografaria il credito del Comune, come quantificato nella relativa domanda di ammissione, per €346.186,70. Inoltre, il legale dell'ente a provveduto alla formale insinuazione al fallimento di un'ulteriore somma di €5.975,00.

Nelle memorie trasmesse in vista dell'odierna adunanza, il comune ha confermato l'insinuazione in via chirografaria per l'ammontare di € 346.186,70, precisando che anche il successivo importo di € 5.975,00 (pari al pari al 50% del maggior importo liquidato a titolo di saldo del contributo dovuto ex art. 241 n. 9 del D.lgs 12/04/2006 n. 163, di competenza di SE.T.A. EU. Spa, ma anticipato dal comune di Gallipoli in virtù del vincolo solidale tra le parti) è stato ammesso in via chirografaria dal Giudice delegato.

L'importo totale del credito vantato nei confronti della società fallita ammonta, pertanto, ad € 352.161,70.

Quanto alla G.E.F.A. S.r.l., l'ente con delibera C.C. n. 27 del 30/04/2014 ha deliberato la cessione della quota sociale e della titolarità della farmacia al prezzo di stima di €1.031.000,00 (€ 31.000,00 per la quota sociale ed € 1.000.000,00 per la titolarità della farmacia).

A seguito di gara andata deserta, con delibera del Commissario Straordinario n. 30 del 4/02/2016 è stato disposto un nuovo tentativo di gara al prezzo base, determinato da una nuova perizia, di € 688.500,00 (€ 8.500,00 per la quota sociale ed 680.000,00 per la titolarità della farmacia). Poiché anche quest'ultima procedura andava deserta, la quota sociale e la titolarità della farmacia venivano acquistate al prezzo base d'asta dal socio privato a seguito dell'esercizio del diritto statutario di prelazione.

La società in esame ha chiuso gli esercizi 2013 e 2014 con una perdita di esercizio



rispettivamente di €78.593,00 e €251.894,44, per un totale di € 331.524,44 che ha determinato la perdita dell'intero capitale sociale e conseguente adozione dei provvedimenti di cui all'art 2482 ter c.c.

Dall'esame della documentazione trasmessa (nota prot. n. 44455 del 27/10/2016) è emerso che la crisi della società è da imputare soprattutto ad ingenti sopravvenienze passive a livello di conto economico (circa € 370.000,00 nel periodo 2013-2015), la cui contropartita ha determinato un corrispondente indebitamento e perdita dei valori dell'attivo (ammanchi di cassa) con erosione del patrimonio netto e totale perdita del capitale sociale.

In particolare, dai verbali del Collegio sindacale relativi ai bilanci 2013 e 2014, nonché dalla nota integrativa al bilancio chiuso al 31.12.2014 (entrambi trasmessi in data odierna a seguito di espressa richiesta del Collegio) è emerso che la grave situazione in cui versa la farmacia è da ricondursi -quale fattore eziologico determinante, anche se non esclusivo- all'ammanco di cassa di € 108.714,22, a seguito del quale è stato avviato un procedimento penale a carico dell'allora presidente del C.d.A., nonché dipendente del socio pubblico. Contestualmente all'avvio del procedimento sopra indicato, l'ente ha proceduto alla denuncia per danno erariale alla Procura regionale della Corte dei conti.

Il Collegio osserva che della vicenda sopra richiamata, nonostante la rilevanza essenziale della stessa nella determinazione del risultato negativo di esercizio e della successiva decisione di alienazione della quota sociale, non vi è traccia né nel piano operativo di razionalizzazione né nella relazione trasmesse ai sensi dell'art 1 co 611 e ss l. 190/2014. La stessa è stata portata a conoscenza di questa Sezione solo in data odierna, nel corso della discussione orale ed a seguito di precise domande formulate dal Magistrato relatore.

L'indicazione dei fattori generatori delle perdite di esercizio, specie laddove le stesse non siano imputabili alla fisiologia del mercato o delle scelte imprenditoriali, ma a fattori esogeni, per giunta di rilievo penale, non possono essere sottaciuti nei documenti normativamente deputati all'analisi delle partecipazioni societarie.

Ciò anche per l'evidente ragione che la valutazione dei risultati conseguiti non può essere disgiunta dall'analisi dei fattori che hanno determinato l'ente alla dismissione, piuttosto che al mantenimento della partecipazione. Sotto tale profilo, l'art 20 d lgs 175/2016 (testo unico in materia di società a partecipazione pubblica) impone all'ente l'adozione, accanto al piano di razionalizzazione, di un provvedimento annuale avente ad oggetto "un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette". E' chiaro che l'omessa esposizione, nel provvedimento citato, di vicende essenziali nella vita societaria (come, nel caso di specie, la sottrazione di importi considerevoli denaro da parte del presidente del Consiglio di Amministrazione), svuoterebbe di contenuto l'obbligo di legge, di cui verrebbe assicurata un'osservanza meramente formale con l'adozione di un documento che nulla consentirebbe di conoscere in merito alle concrete dinamiche sociali, frustrando l'obiettivo razionalizzazione e monitoraggio delle partecipazioni avuto di mira dal legislatore.



6. Fondo per la contrattazione decentrata del personale non dirigente anno 2013.

Per l'esercizio 2013 non è stato costituito il fondo per la contrattazione integrativa del personale non dirigente.

L'organo di revisione, nella propria relazione al bilancio 2013, ha riferito che, nelle more della quantificazione del fondo del salario accessorio 2013 e della conclusione della procedura di sottoscrizione del contratto integrativo, sono state corrisposte, al personale non dirigente, le indennità confermate dalla delegazione trattante, maturate fino al 31/10/2013, con riserva di conguaglio, per l'importo complessivo di Euro 35.419,21.

L'ente ha riferito che il fondo in questione è stato rideterminato ai sensi dell'art 4 d.l. 16/2014 con delibera di G.C. n. 423 del 16/12/2014, per l'anno 2010, epurando le risorse variabili degli incrementi effettuati in violazione dell'art 15 comma 5 CCNL 1 aprile 1999, e per l'effetto e ai sensi dell'art 9 co 2 bis d.l. 78/2010 anche per le annualità successive. Di conseguenza è stato necessario procedere al recupero, decurtando le risorse stabili, già a partire dal fondo del 2011, delle diseconomie generate dalla rideterminazione del fondo rispetto ai compensi erogati, anche a titolo di acconto.

Si tratta di irregolarità già oggetto di rilievo di questa Sezione con delibera n. 133/2015, alle cui osservazioni si rimanda.

7. Parametri di deficitarietà strutturale.

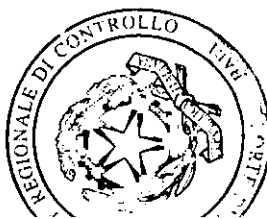
L'art.242 del D.Lgs. n.267/2000 stabilisce che sono da considerarsi in condizioni strutturalmente deficitarie gli enti locali che presentano gravi ed incontrovertibili condizioni di squilibrio, rilevabili da una apposita tabella, allegata al rendiconto, contenente parametri obiettivi dei quali almeno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

I parametri obiettivi rilevanti gli esercizi 2013 e 2014 sono stati fissati con D.M. 18 febbraio 2013.

Questa Sezione, in varie occasioni, ha sottolineato che anche il superamento di un solo parametro di deficitarietà strutturale, pur non rendendo l'ente strutturalmente deficitario, costituisce una grave criticità che richiede la tempestiva adozione di concrete misure correttive. Tale considerazione vale, a maggior ragione, nell'ipotesi in cui, come rilevato nella fattispecie in esame, si riscontra il superamento del medesimo parametro di deficitarietà per più esercizi.

Premesso quanto sopra, il comune di Gallipoli ha superato nel biennio 2013-2014, come già accaduto nel 2011 e nel 2012, il parametro n. 4, indice della difficoltà di onorare i debiti di natura corrente. In particolare, nel 2013 in parametro ha raggiunto un valore percentuale del 93,57% e nel 2014 del 76,08%, a fronte di un valore soglia del 40%.

Nel 2013, inoltre, risultano superati anche il n.2 (sia pure in termini percentuali ridotti dello 0,24%), indice una scarsa efficienza del servizio di riscossione delle entrate tributarie ed extra-



tributarie, il n.8, indice delle formazione continua di debiti fuori bilancio, e il n.5, che indica l'esistenza di procedimenti di esecuzione forzata. Nell'anno 2014 risultano superati sia il parametro n. 5 che il parametro n. 8.

Il parametro n. 8, in particolare, ha raggiunto nel 2013 un valore percentuale del 5,11% e nel 2014 un valore percentuale dell'1,89% (a fronte di una soglia dell'1%), mentre il parametro n. 5 ha assunto un valore di 7,24% nel 2013 e di 9,15% nel 2014 (a fronte di un valore soglia dello 0,5%).

Nelle memorie è stato precisato che il parametro n.4 non risulta superato nel 2015, in quanto la nuova normativa relativa al bilancio armonizzato ha comportato un ridimensionamento delle poste in conto residui.

Per contro, i parametri n. 5 e n. 8 sono stati superati anche nell'esercizio 2015, a conferma della persistenza delle criticità sopra indicate.

Si richiama quanto osservato in tema di difficoltà nella riscossione, di presenza di debiti fuori bilancio di importo rilevante, di persistenza di vincoli per azioni esecutive presso il tesoriere.

P Q M

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia, con riferimento rendiconti, 2013 e 2014 del comune di Gallipoli, ai sensi dell'art.148-bis del D.Lgs. 267/2000:

1) dichiara che costituiscono violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione o irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari dell'ente il superamento dei parametri di deficitarietà strutturale n.ri 2,4,5,8 nel 2013 e n.ri 4,5,8 nel 2014, la differenza di parte corrente negativa nel 2014, la persistenza di vincoli per azioni esecutive presso il tesoriere, la scarsa lotta all'evasione tributaria e l'errata contabilizzazione dell'aggio del concessionario, la presenza di debiti fuori bilancio di rilevante ammontare, il mancato aggiornamento dell'inventario, la mancata costituzione del fondo per la contrattazione decentrata del personale non dirigente nel 2013, la mancata riconciliazione delle partite debitorie e creditorie con gli organismi partecipati, la presenza di organismi partecipati in perdita, l'incompleta redazione del piano di razionalizzazione delle partecipazioni societarie e della susseguente relazione di cui all'art 1 co 611 ss l. 190/2014;

2) prescrive che l'Ente adotti ogni misura correttiva idonea a superare definitivamente le criticità rilevate nella presente deliberazione;

4) dispone che copia della presente pronuncia sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Presidente del Consiglio comunale affinché ne dia comunicazione all'Organo consiliare, al Sindaco e all'Organo di revisione dell'Ente nonché ai fini dell'adempimento di cui all'art. 31 d lgs 14 marzo 2013 n. 33. Copia della deliberazione di presa d'atto della presente pronuncia da parte dell'Ente dovrà pervenire a questa Sezione entro il termine di 60 giorni previsto dall'art.148-bis del Tuel; entro lo stesso termine dovranno pervenire i provvedimenti adottati dall'Ente in esecuzione della presente pronuncia, unitamente alla attestazione

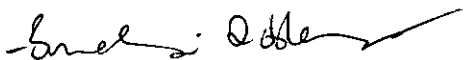


104
Q


dell'avvenuto adempimento dell'obbligo di pubblicazione disposto dall'art. 31 del D.Lgs. n.33/2013, nei successivi 30 giorni.

Così deliberato in Bari, il giorno 27 ottobre 2016.

Il Magistrato relatore
Carmelina ADESSO



Il Presidente
Agostino CHIAPPINIELLO



depositata in Segreteria

il **10 Nov. 2016**

Il Direttore della Segreteria
(dot.ssa Marialuca SCIANNAMEO)

