



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Enrico Torri	Presidente
Carlo Picuno	Consigliere
Giovanni Natali	Referendario
Nunzio Mario Tritto	Referendario
Daniela Piacente	Referendario
Antonio Marsico	Referendario, <i>relatore</i>
Lucia Minervini	Referendario
Giovanna Olivadese	Referendario

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

sul rendiconto di gestione del **Comune di Cellamare (BA)** relativo all'esercizio 2018;

udito il relatore dott.re Antonio Marsico nella camera di consiglio del 27 gennaio 2022, convocata con ordinanza n. 4/2022 e svoltasi in video conferenza mediante collegamenti da remoto per il perdurare dell'emergenza sanitaria, ai sensi del decreto del Presidente della Corte dei conti n. 341 del 31/12/2021;

Premesso in

FATTO

1. A seguito dell'esame della relazione dell'Organo di revisione prevista dall'art. 1, comma 166, della l. n. 266/2005, con nota prot. Cdc n. 4646 del 14/10/2020 (indirizzata al Sindaco e all'Organo di revisione) è stata avviata nei

confronti del Comune di Cellamare un'attività istruttoria finalizzata ad ottenere chiarimenti su alcuni aspetti della gestione finanziaria relativa all'esercizio 2018.

2. L'Amministrazione comunale ha fornito riscontro alla richiesta di chiarimenti con nota del 25/03/2021 (prot. Cdc n. 2053 del 25/03/2021).

3. Preso atto di quanto dichiarato dall'Ente e valutati gli ulteriori elementi raccolti in sede istruttoria, il magistrato istruttore, non risultando superate alcune criticità, ha chiesto al Presidente della Sezione di sottoporre le risultanze istruttorie all'esame del Collegio.

Considerato in

DIRITTO

Il controllo delle Sezioni regionali della Corte dei conti

1. La funzione di controllo sugli equilibri di bilancio spettante alla Corte dei conti è stata estesa a tutti gli enti territoriali dall'art. 7, comma 7, della legge 5.6.2003, n. 131 (*«Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3»*), ai fini del coordinamento della finanza pubblica, in relazione al patto di stabilità interno (all'epoca vigente) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

2. Successivamente, in punto di controlli sugli enti locali e sugli enti del Servizio sanitario nazionale, l'art. 1, commi da 166 a 172, della l. 23.12.2005, n. 266 (*«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006»*) ha attribuito alla Corte dei conti un controllo diretto sui bilanci anche attraverso i revisori dei conti, nei confronti dei quali vengono emanate apposite linee-guida (art. 1, comma 167, della l. n. 266/2005). Le richiamate disposizioni hanno pertanto esteso a tutto il territorio nazionale i controlli sugli enti locali e sugli enti del SSN ai fini del rispetto del patto di stabilità interno e degli equilibri della finanza pubblica, configurando un sindacato generale ed obbligatorio sui bilanci preventivi e consuntivi di ciascun ente locale.

3. Infine, l'art. 148-bis del d.lgs. 18.8.2000, n. 267 (*«Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali»*, TUEL), introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. e), del d.l. 10.10.2012, n. 174 (*«Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento*

degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012», convertito, con modificazioni, dalla l. 7.12.2012, n. 213), ha rafforzato i controlli attribuiti alle sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali, ai fini della verifica degli equilibri di bilancio, in esito ai quali – in caso di mancato adeguamento dell'ente locale alle pronunce di accertamento di irregolarità contabili o di eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica – è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria (comma 3).

4. La Corte costituzionale (sentenza n. 60 del 2013) ha chiarito che il suddetto controllo – ascrivibile alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità, di tipo complementare al controllo sulla gestione amministrativa – è *«[...]finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea (ex plurimis, sentenze n. 198 del 2012, n. 37 del 2011, n. 179 del 2007, n. 267 del 2006). Esso si colloca nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli articoli 97, primo comma, 28, 81 e 119 della Costituzione, che la Corte dei conti contribuisce ad assicurare, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento (sentenze n. 267 del 2006; analogamente, anche le sentenze n. 198 del 2012, n. 37 del 2011 e n. 179 del 2007). Ne consegue che tale controllo si pone in una prospettiva non più statica – come, invece, il tradizionale controllo di legalità-regolarità – ma dinamica, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio (sentenze n. 198 del 2012, n. 179 del 2007 e n. 267 del 2006)»* (v. anche sentenze n. 39 del 2014 e n. 115 del 2020).

5. Qualora le irregolarità accertate non siano tali da rendere necessaria l'adozione della pronuncia *ex art. 148-bis*, comma 3, TUEL, la natura anche collaborativa del controllo intestato alle sezioni regionali della Corte dei conti

(art. 7, comma 7, della l. n. 131/2003) consente alle stesse di segnalare agli enti irregolarità meno gravi, al fine di prevenire l'insorgere di situazioni di deficitarietà o squilibrio potenzialmente idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria; l'Ente interessato è chiamato a valutare le segnalazioni ricevute e a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento.

Ciò posto, la Sezione, preso atto delle risposte fornite dall'Amministrazione comunale, formula le seguenti considerazioni precisando, peraltro, che l'assenza di specifico rilievo non vale ad integrare implicita valutazione positiva.

Fondo contenzioso

In fase istruttoria, constatata la sussistenza di un accantonamento a fondo contenzioso di € 200.000,00 nel consuntivo 2018, la Sezione ha chiesto all'Ente di indicare le modalità di calcolo del fondo e di allegare l'elenco analitico del contenzioso pendente alla data del 31.12.2018 (incluse le sentenze non definitive e non esecutive), compilando una tabella che individuasse, per ciascuna posizione: valore della causa, importo della spesa potenziale in caso di soccombenza (incluse spese legali, interessi, etc.), presenza in contabilità di eventuale impegno (anche parziale) con indicazione della somma impegnata; indicazione della percentuale di stima del rischio di soccombenza dell'ente (su cui va parametrato l'accantonamento a fondo rischi per il contenzioso); quota accantonata effettivamente per ciascuna posizione.

Nella nota di risposta il Comune ha riferito che: *"I contenziosi sono: Campagna ed altri c/o il Comune di Cellamare; Bondanese ed altri c/o Il Comune di Cellamare; Danese ed altri c/o il Comune di Cellamare; Solazzo c/o Il comune Cellamare; Lombardi c/o Il Comune di Cellamare. [...] Riguardo al fondo contenzioso appostato a rendiconto pari ad euro 200.000,00, l'accantonamento è relativo al contenzioso all'epoca esistente, nei confronti della Lombardi Ecologia, vecchio gestore del servizio di raccolta rifiuti. Si rappresenta che con delibera di Giunta Comunale n. 49 del 04 marzo 2021, è*

stato approvato schema transattivo con la Lombardi Ecologia srl, nel quale a fronte di un corrispettivo vantato pari ad euro 217.397,20 è stata sottoscritta transazione per euro 160.000,00". In allegato alla stessa nota di risposta, l'Amministrazione comunale ha prodotto la seguente tabella di riepilogo del fondo contenzioso:

COMUNE DI CELLAMARE ANNO 2018						
n. d'ordine	contenzioso	valore causa (in euro)	importo spesa in caso di soccombenza	somma già impegnata	stima rischio soccombenza (%)	importo accantonato a fondo
1	Campagna ed altri c/o il Comune di Cellamare	indeterminabile	indeterminabile	6.345,00 euro	50%	0,00 €
2	Bondanese ed altri c/o il Comune di Cellamare	indeterminabile	indeterminabile	6.345,00 euro	50%	0,00 €
3	Danese ed altri c/o il Comune di Cellamare	indeterminabile	indeterminabile	6.345,00 euro	50%	0,00 €
4	Solazzo c/o il comune Cellamare	indeterminabile	indeterminabile	2.115,00 euro	50%	0,00 €
5	Lombardi c/o il Comune di Cellamare	indeterminabile	indeterminabile	200.000,00 euro	50%	200.000,00 €
6						
7						
8						
9						
10						
Totale						200.000,00 €

Fonte: nota del Comune in data 25/03/2021

In relazione a quanto precede si osserva quanto segue.

La tabella allegata alla nota di risposta indica, per i contenziosi elencati, gli importi di spesa già impegnati, ma non individua il valore della causa, né l'importo spesa in caso di soccombenza per i quali la tabella riporta la dicitura "indeterminabile". L'unico accantonamento effettuato è relativo al contenzioso con la Lombardi s.r.l.. L'ammontare complessivo del fondo è di 200.000,00 euro; al riguardo, la Relazione dell'Organo di revisione al rendiconto 2018 (pag. 16) afferma che "In relazione alla congruità delle quote accantonate a copertura degli oneri da contenzioso, l'organo di revisione ritiene congruo il Fondo".

Il meccanismo dell'accantonamento di che trattasi risponde, in sostanza, all'esigenza di consentire una costante verifica delle possibili ricadute sugli equilibri di bilancio del rischio di maggiori spese legate al contenzioso dell'Amministrazione. Dunque, nel prendere atto di quanto riferito dall'Ente e di quanto attestato dall'Organo di revisione – considerata, altresì, l'insorgenza di debiti fuori bilancio nel corso del triennio 2016-2018 (cfr. pag. 25 Relazione dell'Organo di revisione sul consuntivo 2018) – la Sezione invita il Comune a monitorare costantemente l'adeguatezza degli accantonamenti per rischi e passività potenziali al fine di neutralizzare gli eventuali effetti pregiudizievoli derivanti dall'esito negativo del contenzioso e di poter affrontare le eventuali

posizioni debitorie che potrebbero sorgere, nel rispetto dei principi di sana e prudente gestione.

Capacità di riscossione

Sulla base di quanto indicato nella banca dati BDAP, nel triennio 2016-2018, il Comune presenta i seguenti dati percentuali sulla capacità di riscossione (riscossioni c/competenza + riscossioni c/residui) / (accertamenti + residui definitivi iniziali).

Riscossione complessiva			Crediti esigibili nell'esercizio			Crediti esigibili esercizi precedenti		
2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
%	%	82,67%	%	%	87,51%	%	%	36,76%
Media regionale		57,73%						
Media nazionale		58,95%						

Fonte: elaborazione Corte dei conti – Sez. reg. controllo Puglia su estrazione dati BDAP

È stato, dunque, chiesto all'Ente di compilare i dati della sopra riportata tabella relativamente agli anni 2016 e 2017 e di conoscere gli eventuali interventi assunti o programmati per il miglioramento dell'attività di riscossione relativa ai crediti esigibili negli esercizi precedenti. Poi, considerato che nella Relazione dell'Organo di revisione sul consuntivo 2018 (pag.29) si propone all'Ente un «attento monitoraggio dell'andamento delle entrate extratributarie (lampade votive, fitti attivi)», è stato chiesto di fornire chiarimenti ed aggiornamenti al riguardo.

Inoltre, in sede istruttoria, la Sezione ha acquisito i dati relativi al *tax gap* IMU e TASI incluso nella complessiva stima della capacità fiscale dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario. Per questo Ente sono emersi i seguenti valori:

	Gettito IMU/TASI effettivo ad aliquota di base (a)	Gettito IMU/TASI teorico ad aliquota di base (b)	Differenza fra gettito effettivo e teorico (c=b-a)	Percentuale differenza rispetto al gettito teorico (d=c*100/b)	Tax gap complessivo riproporzionato
Comune di Cellamare	421.990	557.772	135.582	24,34%	135.782

È stato, quindi, chiesto al Comune ogni eventuale elemento di cognizione e valutazione al riguardo.

Nelle controdeduzioni l'Ente ha comunicato che: *“Il comune di Cellamare è caratterizzato dalla presenza di unità immobiliare prevalentemente dedicate ad abitazione*

principale che, come noto, nell'anno 2018 era presente l'esenzione per le unità immobiliare adibite ad abitazione principale, ad esclusione di quelle previste dalla norma. Il tax gap sopra evidenziato dalla relazione, verosimilmente non considera la peculiarità sopra evidenziata".

In relazione a quanto precede si osserva quanto segue.

Con riferimento alla riscossione complessiva, dalla banca dati BDAP emergono i dati relativi al 2019 qui di seguito riportati:

Esercizio 2019		
Riscossione complessiva	Riscossione crediti esigibili nell'esercizio	Riscossione crediti esigibili esercizi precedenti
72,34	84,35	23,07

Gli elementi istruttori raccolti fanno, dunque, emergere una lieve flessione della capacità di riscossione complessiva nel 2019 (72,34%) rispetto all'esercizio precedente (82,67%). In particolare, vi è un decremento della capacità di riscossione dei crediti esigibili negli esercizi precedenti che passa dal 36,76% nel 2018 al 23,07% nel 2019.

Ciò posto, nel prendere atto delle argomentazioni prodotte dall'Ente e considerato, altresì, quanto rilevato dall'Organo di revisione in ordine alla necessità di monitorare l'andamento delle entrate extratributarie, il Collegio invita l'Ente ad intensificare l'attività diretta all'incremento della riscossione a garanzia del mantenimento di un equilibrio che non risulti circoscritto al momento genetico del bilancio, ma consista, altresì, in chiave dinamica, nella *"continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche"* (Corte cost., sentenza n. 250/2013).

Fondo cassa

In sede istruttoria al fine di valutare la situazione finanziaria dell'ente e la sua autonomia (distinta dall'indebitamento da mutui), tenendo conto anche del limite massimo ordinario per i debiti di cassa, stabilito dagli artt. 195 e 222 TUEL, è stato chiesto di compilare una tabella riepilogativa della situazione di cassa al 31/12/2018 ed al 31/12/2019. Nelle controdeduzioni l'Ente ha rappresentato che

“Il fondo di cassa al 31 dicembre 2018 è di euro 2.293.783,11, in sede di approvazione del rendiconto la cassa risulta libera senza alcuna apposizione di vincoli, così come riportato nello schema di excel allegato”. Di seguito si riporta il prospetto inviato dall’Ente:

FONDO CASSA

	Importo al 31/12/2018	Importo al 31/12/2019
Fondo Cassa (A)	2.293.783,11	2.530.806,33
Libero	2.293.783,11	2.530.806,33
Vincolato		
Riscossioni da regolarizzare con reversali (B)		
Pagamenti da regolarizzare con mandati (C)		
Disponibilità liquida propria (E=A+B-C)	2.293.783,11	2.530.806,33
Anticipazione di tesoreria accordata (F)		
Anticipazione di tesoreria da restituire (G)		
Fondi vincolati da ricostituire (H)		
Disponibilità liquida potenziale (K= E+F-G-H)	2.293.783,11	2.530.806,33
Importo dei debiti esigibili (I)		
Importo dei debiti fuori bilancio (J)		

In relazione a quanto precede si osserva quanto segue.

Fermo restando l’ammontare complessivo del fondo cassa al termine degli esercizi 2018-2019, con riferimento alla consistenza della giacenza vincolata, informazioni diverse da quelle pervenute dall’Ente sono riportate sia nei questionari consuntivi 2018 (pag. 27) e 2019 (pag. 24) sia nelle relazioni dell’Organo di revisione sui medesimi rendiconti 2018 (pag. 7) e 2019 (pag. 6) che fanno emergere la seguente evoluzione della cassa vincolata:

	2017	2018	2019
Fondo cassa complessivo al 31.12	€ 1.440.880,71	€ 2.293.783,11	€ 2.530.806,33
di cui cassa vincolata	€ -	€ 806.495,32	€ 777.198,54

Fonte: Relazione dell’Organo di revisione sul consuntivo 2019 (pag. 6)

Ad ogni modo, nel prendere atto delle informazioni trasmesse dall’Amministrazione comunale, il Collegio ritiene opportuno rammentare l’importanza, ai fini dell’attenuazione del rischio di emersione di futuri squilibri di bilancio, della corretta apposizione di vincoli alle entrate riscosse, nonché della relativa osservanza nella successiva gestione in quanto la mancata corretta

apposizione dei vincoli sulle giacenze di cassa costituisce un comportamento contrario alla sana gestione e determina una non corretta quantificazione del fondo cassa che condiziona in concreto, ai sensi dell'art. 186 del Tuel, la genuina determinazione del risultato di amministrazione.

Tempi di pagamento

La situazione dell'Ente in merito al pagamento dei debiti commerciali al 31.12.2018 è esposta nel seguente prospetto:

% pagamenti	n. fatture	Importo totale fatture	Importo pagato	Tempo medio di pagamento ponderato	Tempo medio di ritardo ponderato	stock debito residuo al 31.12.2018	n. fatture
33,89%	707	1.907.587,87	716.301,61	66,85	29,25	1.207.591,66	411

Fonte: dati MEF reperibili all'indirizzo http://www.mef.gov.it/focus/article_0055.html e <http://www.mef.gov.it/documenti-pubblicazioni/open-data/pcm/index.html> (art. 1, comma 869, della l. 30.12.2018, n. 145)

Considerata la difficoltà di assicurare il pagamento delle fatture ricevute nell'anno 2018, atteso che solo il 33,89% del loro importo è stato pagato, in fase istruttoria è stato chiesto all'Ente di fornire delucidazioni sulle ragioni della rilevata criticità e di illustrare gli interventi correttivi, anche di natura organizzativa e procedimentale, previsti per correggere tale situazione. È stato inoltre, chiesto, di fornire in distinto foglio *excel* i medesimi dati del prospetto di cui sopra relativamente all'esercizio 2019 con aggiornamento dello *stock* del debito complessivo. Inoltre, tenuto conto che nella Relazione dell'Organo di revisione al consuntivo 2018 (pag. 29) si propone la «adozione urgente di misure correttive per riduzione dei tempi medi di pagamento [...]», sono stati chiesti aggiornamenti al riguardo e si è chiesto, altresì di trasmettere l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti relativamente alle annualità 2018 e 2019.

Nelle controdeduzioni trasmesse alla Sezione, il Comune ha rappresentato quanto segue: «Così come evidenziato dalla relazione della Corte, nel corso dell'esercizio 2018, l'Ente non è riuscito a garantire tempi di pagamento in linea con le indicazioni della normativa vigente. Per ragioni meramente organizzative, nel corso dell'annualità oggetto della presente istruttoria, non si è riusciti a garantire la tempestività dei pagamenti richiesti. Per quanto concerne lo stock del debito per l'anno 2018, non è stato

possibile recuperare i dati da alcuna fonte. Alla data di redazione della presente relazione, l'Ente ha assunto un responsabile del servizio finanziario a tempo pieno, ed un istruttore contabile anch'esso a tempo pieno. Pertanto, il settore ragioneria, se pur con un organico ancora da rafforzare, ha le risorse umane necessarie per procedere agli adempimenti di che trattasi[...]" . In sede di controdeduzioni, l'Amministrazione comunale ha prodotto, tra l'altro, i seguenti prospetti:

Anno 2018							
						stock debito residuo al 31/12/2018	
						0	

Anno 2019							
% pagamenti	n. fatture	Importo totale fatture	Importo pagato	Tempo medio di pagamento ponderato	Tempo medio di ritardo ponderato	stock debito residuo al 31/12/2019	n. fatture
0,62	665	€ 1.941.030,47	€ 1.203.792,73	49,56	15,17	520.153,86 €	155

Indicatore di tempestività dei pagamenti (D.L. n. 66 del 24/4/2014)		
Periodo di riferimento: Anno 2019		
FATTURE		
Numero fatture liquidate	Importo complessivo (IVA inclusa)	Valore indicatore (*)
399	€ 1.108.200,09	40

(*) Il calcolo del valore è stato effettuato sulla base delle disposizioni di cui all'art. 9 del DPCM 22.9.2014 e delle indicazioni contenute nella circolare MEF/RGS n.3 del 14 gennaio 2015

In relazione a quanto precede si rappresenta quanto segue.

La Sezione osserva come la lentezza dei pagamenti di debiti commerciali negli esercizi 2018-2019 e il significativo ammontare dello *stock* del debito residuo al termine dell'esercizio 2019 possano prefigurare una difficoltà nel condurre a conclusione i procedimenti di spesa (con il relativo pagamento) entro tempi fisiologici. Sul punto, nella stessa relazione dell'Organo di revisione sul consuntivo 2018 (pag. 26) "Si sottolinea l'urgenza di procedere ad una drastica

riduzione dei tempi medi di pagamento tramite più adeguate procedure di acquisizione delle fatture e relative liquidazioni". In questo ambito, è bene ricordare che «l'inosservanza delle regole in tema di pagamenti non solo espone l'ente alle conseguenze risarcitorie nei confronti dei creditori, ma vieppiù alle specifiche sanzioni stabilite dall'ordinamento, palesando altresì un inammissibile condizionamento della capacità di onorare tempestivamente le proprie obbligazioni e di adempiere ai pagamenti, in contrasto quindi con l'esigenza di garantire sia l'agere licere, che il rispetto del "buon andamento" dell'azione amministrativa contemplati dall'art. 97 della Costituzione» (Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, n. 94/2020/REF e n. 108/2020/PRSP).

Ciò posto, la Sezione ritiene doveroso evidenziare che:

- il rispetto delle tempistiche previste dalla legge per l'adempimento delle obbligazioni assunte dagli enti rappresenta, infatti, un elemento fondamentale nell'ottica di una sana e prudente gestione del bilancio; in base all'art. 183, comma 8, d.lgs. n. 267/2000 *«al fine di evitare ritardi nei pagamenti e la formazione di debiti pregressi, il responsabile della spesa che adotta provvedimenti che comportano impegni di spesa ha l'obbligo di accertare preventivamente che il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di cassa e con le regole del patto di stabilità interno [...]*»
- l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti, ai sensi dell'art. 9 del DPCM 22/09/2014, deve tendere ad un risultato negativo, in quanto lo stesso si misura in termini di ritardo medio di pagamento dalla data di scadenza, rispetto ai termini di legge, che, di norma, sono pari a trenta giorni, salvo diversa pattuizione tra le parti (massimo 60 gg) (cfr. Sez. reg. controllo Umbria n. 13/2021/PRSE). In questo senso, la tempestività dei pagamenti risulta essenziale nei rapporti tra P.A. e imprese: il tempestivo adempimento delle obbligazioni pecuniarie evita la formazione di ingenti masse debitorie scadute e non onorate nonché l'aggravio, per i bilanci degli enti, di interessi e spese legali soprattutto quando ricorrono i presupposti che impongono il pagamento dei, particolarmente onerosi, interessi moratori (cfr. Sez. reg. controllo Calabria n. 113/2021/PRSP; Sez. reg. controllo Liguria, n. 2/2021/PRSP).

Debiti fuori bilancio

Come indicato a pag. 25 della relazione dell'Organo di revisione sul consuntivo 2018 (vedi tabella seguente), l'Ente ha riconosciuto nel 2018 debiti fuori bilancio per € 40.177,17:

Analisi e valutazione dei debiti fuori bilancio			
	2016	2017	2018
Articolo 194 T.U.E.L.:			
- lettera a) - sentenze esecutive	24.867,77	6.941,06	14.815,08
- lettera b) - copertura disavanzi			
- lettera c) - ricapitalizzazioni			
- lettera d) - procedure espropriative/occupazione d'urgenza			
- lettera e) - acquisizione beni e servizi senza impegno di spesa	84.588,90	68.488,37	25.362,09
Totale	109.456,67	75.429,43	40.177,17

E' stato chiesto, dunque, all'Ente, di fornire rassicurazioni sul rigoroso rispetto dei principi contabili nell'applicazione dell'art. 194 TUEL ed è stato chiesto, altresì, di fornire, per ciascun debito (anche se precedentemente riconosciuti ma non ancora pagati nel 2018), mediante l'elaborazione di apposita tabella in formato excel da compilare e restituire, a quale tipologia di debitoria di cui all'art. 194 comma 1 del TUEL si riferissero (classificazione del debito), esercizio di emersione (es. notifica della sentenza esecutiva, trasmissione fatture da parte dei creditori, ecc...), gli estremi delle delibere di riconoscimento di legittimità da parte dell'organo consiliare, se e quando erano stati pagati, oltre gli importi di eventuali situazioni debitorie in attesa di riconoscimento. L'ente doveva riferire anche in ordine a eventuali atti di transazione sottoscritti nell'anno, specificando in apposita tabella in formato excel, l'anno di emersione del debito e l'importo pagato a seguito della transazione, con indicazione della data del pagamento. Inoltre, considerato che dalla Relazione al consuntivo 2018 dell'Organo di revisione era emerso che dopo la chiusura dell'esercizio non erano stati riconosciuti ma erano stati segnalati debiti fuori bilancio per € 18.338,03, si chiedevano chiarimenti al riguardo. Infine l'Ente doveva precisare se avesse adottato atti di spesa (impegno e/o pagamento) prima di espletare il

procedimento di riconoscimento e, qualora nel 2018 fossero stati riconosciuti debiti fuori bilancio ai sensi della lettera e) del primo comma dell'art. 194 TUEL, di trasmettere i relativi atti di riconoscimento.

Con nota del 25.3.2021 l'Amministrazione comunale ha riferito quanto segue: *"Il comune di Cellamare nel corso dell'esercizio 2018 ha riconosciuto diversi debiti fuori bilancio. Di seguito si indicano i deliberati di Consiglio e le fattispecie che hanno generato l'approvazione del debito fuori bilancio:*

1. Delibera di Consiglio Comunale n. 14 del 15 marzo 2018 Riconoscimento debiti fuori bilancio per pagamento parcella a saldo in favore dell'avv. Antonio Leonardo Deramo - legale difensore del signor Zippo Giuseppe nel giudizio civile c/ Comune di Cellamare per euro 4.787,04 (art. 194 comma 1 lett. a);

2. Delibera di Consiglio Comunale n. 23 del 30 luglio 2018 Riconoscimento debito fuori bilancio - ditta Mapiasrl per euro 1.316, 60 (art. 194 comma 1 lett. e)

3. Delibera di Consiglio Comunale n. 24 del 30 luglio 2018 Riconoscimento debiti fuori bilancio ai sensi dell'art.194 co.1 lett. a) del D. Lgs n.267/2000 per spese se di registrazione sentenza causa c/ Comune di Cellamare per euro 264,87 (art. 194. comma 1 lett. a);

4. Delibera di Consiglio Comunale n. 25 del 30 luglio 2018 Costruzione nuovo asilo nido finanziato dall'Assessorato Regionale alla Solidarietà Settore Sistema Integrato Servizi Sociali con D.D. n.211 del 14/4/2009 Riconoscimento debiti fuori bilancio per restituzione somme erogate in eccedenza dall'Ente Regione per euro 13.536,73 (art. 194 comma 1 lett. e);

5. Delibera di Consiglio Comunale n. 26 del 30 luglio 2018 POI Energie Rinnovabili e risparmio energetico FESR 2007-2013. Efficientamento energetico rete pubblica illuminazione. Approvazione nuovo QTE definitivo di chiusura progetto Restituzione economie progettuali al Ministero dello Sviluppo Economico. Riconoscimento debito fuori bilancio per restituzione somme in favore del Ministero dello Sviluppo Economico per euro 7.599,27 (art. 194 comma 1 lett. e);

6. Delibera di Consiglio Comunale n. 27 del 30 luglio 2018 Realizzazione di un punto sport nel giardino pubblico ubicato al Corso Vittime di Via Fani, da finanziare con contributo regionale a valere sul fondo per lo Sviluppo e Coesione 2007-2013 (ex FAS)

Accordo di Programma quadro Settore Aree Urbane Città. Riconoscimento debiti fuori bilancio per restituzione somme in favore dell'Ente Regione per euro 2.908,49 (art. 194 comma 1 lett. e);

7. Delibera di Consiglio Comunale n. 28 del 30 luglio 2018 Ancitel spa. Riconoscimento debito fuori bilancio per euro 600, 00 (art. 194. comma 1 lett. a);

8. Delibera di Consiglio Comunale n. 41 del 29 novembre 2018 Villonio e Biancofiore. Riconoscimento debito fuori bilancio per euro 9.163,17 (art. 194. comma 1 lett. a).

Si allegano alla presente delibere di riconoscimento dei debiti fuori bilancio.

In merito al parere dell'Organo di Revisione nel quale evidenzia debiti fuori bilancio non riconosciuti per euro 18.383,03 si sottolinea come il Comune di Cellamare nel corso dell'anno 2019 con delibere di Consiglio Comunale n. 25 26 e 27 del 26 luglio 2019 ha riconosciuto debiti fuori bilancio segnalati dal Responsabile del settore con nota del 16 aprile 2019 protocollo n. 2331/2019 per totali euro 13.836,18.

In merito alla nota del Responsabile del Servizio Affari Sociali del 2018 con criticità riportate anche nel 2019 rispettivamente del 12 marzo 2018 e 23 aprile 2019, si evidenzia che il Comune di Cellamare ha deliberato atto transattivo con il Comune di Rutigliano con Delibera di Giunta Comunale n. 33 del 23 maggio 2018, l'importo corrisposto è stato di euro 2.300,00 in luogo della precedente pretesa creditoria pari ad euro 2.832,15. Per ciò che riguarda il decreto ingiuntivo notificato dalla Patruno snc per euro 1.576,00 con determina 59 del 03 dicembre 2019 registro generale n. 379 è stata completamente soddisfatta la pretesa creditoria".

In relazione a quanto precede si osserva quanto segue.

Dalle informazioni trasmesse in sede di controdeduzioni si evince la sussistenza di svariati debiti fuori bilancio per acquisizioni di beni e servizi come indicato anche dalla relazione dell'Organo di revisione sul consuntivo 2018 (pag. 25).

Ebbene, ricordato che il debito fuori bilancio «rappresenta, nella sostanza, un'obbligazione assunta in violazione delle norme giuscontabili che regolano i procedimenti di spesa degli enti locali» (Corte dei conti, Sez. reg. contr. Lombardia,

n. 326/2017/PAR), l'esame complessivo degli elementi istruttori raccolti consente di rilevare i seguenti profili meritevoli di attenzione.

La formazione di debiti fuori bilancio è una patologia della gestione che si è manifestata più volte nel corso degli esercizi 2016-2018. Al riguardo, si osserva che i debiti fuori bilancio «*costituiscono obbligazioni perfezionate e scadute, ma non registrate in bilancio tempestivamente ai sensi dell'art. 183 TUEL*» (Corte dei conti, SS.RR. in speciale composizione, n. 11/2018/EL), pertanto, si deve rilevare come la frequente insorgenza di debiti fuori bilancio possa costituire indice della difficoltà dell'Ente di programmare e governare correttamente i procedimenti di spesa nell'osservanza delle norme del TUEL e del d.lgs. n. 118/2011.

Inoltre, considerato che sussistono casi in cui il riconoscimento del debito fuori bilancio è avvenuto nel 2018 per passività emerse in esercizi precedenti (cfr. delibera di C.C n. 23 del 30/07/2018 e n. 26 del 30/07/2018), occorre far presente che i principi di sana e corretta gestione finanziaria impongono di effettuare il tempestivo riconoscimento dei debiti fuori bilancio in modo da non pregiudicare l'attendibilità delle risultanze di gestione e l'equilibrio economico-finanziario complessivo dell'Ente. Infatti, nel regolamentare il procedimento di riconoscimento, l'art. 194 del d.lgs. n. 267/2000 prevede, tra l'altro, che tale adempimento debba trovare attuazione almeno in occasione dell'accertamento del permanere degli equilibri generali di bilancio (art. 193 comma 2 TUEL), nonché nelle altre cadenze periodiche stabilite dal regolamento di contabilità. In questa prospettiva, il riferimento, ad opera dell'art. 194 co. 1 del TUEL ad adempimenti periodici e temporalmente cadenzati testimonia come una corretta applicazione dell'istituto, in presenza dei presupposti di legge, debba consentire di far emergere eventuali passività insorte nel corso dell'esercizio, in applicazione dei principi di veridicità, trasparenza e pareggio di bilancio, nonché di adottare le misure necessarie al ripristino dell'equilibrio della gestione finanziaria. Inoltre, la tempestività della segnalazione dell'insorgenza di tali debiti e del loro riconoscimento consente di evitare l'insorgere di ulteriori passività a carico dell'ente, quali, ad esempio, eventuali interessi o spese di giustizia (Sezione regionale controllo Veneto, n. 130/2019/PRSE).

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia, con riferimento al rendiconto di gestione del Comune di Cellamare (BA) relativo all'esercizio finanziario 2018

ACCERTA

le irregolarità contabili e le criticità indicate in parte motiva

RACCOMANDA

al Comune di attenersi a comportamenti conformi ad una sana gestione finanziaria e di porre in essere azioni volte a garantire il superamento delle evidenziate criticità ed il mantenimento di una corretta gestione finanziaria e contabile, riservandosi, in occasione del controllo sui rendiconti degli esercizi finanziari successivi, di verificare la corretta applicazione della normativa inerente ai profili rilevati

DISPONE

- la trasmissione della presente deliberazione, a cura della Segreteria, al Sindaco del Comune di Cellamare, al Presidente del Consiglio comunale affinché ne dia tempestiva comunicazione all'Organo consiliare nonché all'Organo di revisione, per gli adempimenti di cui all'art. 239 del TUEL;
- la pubblicazione della presente deliberazione sul sito istituzionale dell'Ente ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013.

Così deliberato nella camera di consiglio del 27 gennaio 2022.

Il magistrato relatore

Antonio MARSICO

Il Presidente

Enrico TORRI

Il Direttore della segreteria
(Salvatore SABATO)