



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

*composta dai seguenti magistrati:*

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



A seguito dell'adunanza pubblica del 19 maggio 2015 ha assunto la seguente deliberazione.

Visti:

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

- le linee guida e i relativi questionari per gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, approvate in relazione al Rendiconto della gestione 2011 dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 10/SEZAUT/2012 del 18/06/2012;
- la nota istruttoria del magistrato (prot. 573 CdC del 11 febbraio 2015), indirizzata al Comune e all'Organo di revisione sui rendiconti 2011, 2012, nonché le risposte del 21 marzo 2015 e del 22 aprile 2015 a firma del Sindaco, del Segretario Generale e del Responsabile del Servizio Finanziario;
- le osservazioni del magistrato istruttore del 30 aprile 2015;
- l'ordinanza n. 39/2015 in data 30 aprile 2015 con la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo per la Puglia ha convocato l'adunanza pubblica per il giorno 19 maggio 2015 per l'esame delle criticità dei rendiconti 2011 - 2012 del comune di San Vito dei Normanni (BR);
- la documentazione trasmessa dall'ente in data 15 maggio 2015 a firma del Segretario Generale e del Responsabile del Servizio Finanziario;

Udito il relatore Ref. Rossana De Corato;

Uditi, in rappresentanza del comune di San Vito dei Normanni, il Segretario Generale dott.ssa Giovanna di Gregorio, giusta delega del Commissario Prefettizio dott.ssa Maria Antonietta Olivieri, e il dott. D'Amico Francesco, Responsabile del servizio Finanziario.

Premesso in

#### FATTO

Sono pervenute le relazioni dell'Organo di Revisione del comune di San Vito dei Normanni (19.477 abitanti) sui rendiconti 2011 - 2012 redatte ai sensi dell'art. 1 comma 166 della L. n. 266/2005 in conformità alle linee guida approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 10/SEZAUT/2012 del 18/06/2012 e n. 6/2013/AUT/INPR del 22 febbraio 2013.

A seguito dell'istruttoria sui conti consuntivi 2011 - 2012 del comune di San Vito dei Normanni, avviata con note del 11 febbraio 2015, il magistrato istruttore ha chiesto chiarimenti e precisazioni all'Amministrazione ed all'Organo di revisione in ordine a numerosi aspetti della gestione finanziaria.

L'amministrazione comunale ha riscontrato le richieste istruttorie con note del 21 marzo 2015 e 22 aprile 2015.

In data 30 aprile 2015, all'esito dell'istruttoria, il magistrato incaricato ha depositato le osservazioni finali inviate all'Amministrazione comunale unitamente all'ordinanza presidenziale di convocazione per la pubblica adunanza.

Tali "osservazioni" facevano riferimento alle seguenti criticità:

#### **1. Tardiva approvazione del Rendiconto 2011.**

Il documento è stato approvato dal Consiglio Comunale in data 27/09/2012. Dai chiarimenti forniti dall'Ente emerge che tale ritardo è stato determinato dalla

*Due*  
*M*



"...carezza di personale assegnato all'Ufficio di Ragioneria, peraltro impegnato nella predisposizione del bilancio di previsione 2012 approvato con deliberazione consiliare n. 15 del 20/07/2012...".

Con memorie in data 15 maggio 2015 il comune ha specificato che la tardiva approvazione del rendiconto non ha provocato alcuna conseguenza negativa sull'assetto del bilancio, infatti, nessuno dei controlli centrali di cui all'art. 243 comma 2 del TUEL è stato attivato nel periodo 1° maggio 2012 - 20 luglio 2012.

**2. Presenza di un fondo cassa pari a zero nel 2011 e fortemente esiguo nel 2012. Ricorso reiterato alle anticipazioni di tesoreria, possibile utilizzo e mancata ricostituzione di entrate a specifica destinazione**

L'Ente, alla data di chiusura degli esercizi per il biennio considerato, ha registrato un fondo cassa pari allo zero nel 2011 e di modestissima entità nel 2012 (€ 36.426,61).

Inoltre, ha fatto ricorso alle anticipazioni di tesoreria anche negli anni precedenti.

Altresì, si rileva che, a fine di ciascun esercizio di competenza, l'ente non ha completamente ripianato le anticipazioni, se non a seguito dell'attivazione, nell'anno immediatamente successivo, di una "nuova" anticipazione di tesoreria.

Dai dati trasmessi dall'Ente con nota integrativa, il ricorso all'anticipazione di tesoreria può essere sintetizzato come segue:

Tab. n. 1

Dati trasmessi dall'Ente

	2009	2010	2011	2012	2013
a) Anticipazioni di cassa complessivamente corrisposta	€ 28.248,94	€ 589.465,18	€ 1.022.829,13	€ 764.092,47	€ 0,00
b) Rimborsi anticipazioni di cassa (COMPETENZA)	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
c) Rimborsi per anticipazioni di cassa (RESIDUI)	€ 0,00	€ 28.248,94	€ 589.465,18	€ 1.022.829,13	€ 764.092,47
d) Totale anticipazione rimborsata (b+c)	€ 0,00	€ 28.248,94	€ 589.465,18	€ 1.022.829,13	€ 764.092,47
e) Anticipazione non restituita: SCOPERTO DI COMPETENZA (a-b)	€ 28.248,94	€ 589.465,18	€ 1.022.829,13	€ 764.092,47	€ 0,00

Tale dato va coordinato con le risultanze rinvenibili nella relazione/questionario 2012, nella parte relativa dei "Flussi di cassa", dalla quale si evidenziano le difficoltà dell'Ente nel reperimento di liquidità, dovute principalmente alla necessità di provvedere al pagamento di numerose spese correnti (in conto competenza e residui), a fronte di incassi piuttosto ridotti, che ha determinato un saldo negativo di cassa pari a complessivi € 1.609.821,98.

Il comune, nel confermare i dati riferiti all'anticipazione di tesoreria, ha chiarito che le difficoltà nel reperimento di liquidità derivano dalla mancata riscossione di entrate tributarie riferite ad anni pregressi, dalla mancata riscossione dei ruoli Equitalia relativi



alla violazione del Codice della Strada e dal ritardo maturato nelle riscossioni IMU e TARSU anni 2011 e 2012, avvenuta solo negli esercizi successivi a quelli di pertinenza. Le difficoltà di cassa sembrano essere state superate nel 2013 e nel 2014 dove l'ente ha registrato un saldo attivo di parte corrente pari rispettivamente ad € 597.245,17 e ad € 609.424,09.

Nel corso dell'istruttoria l'Ente ha confermato il mancato utilizzo di somme a destinazione vincolata per impieghi di parte corrente dal 2010 al 2013; tuttavia, non ha chiarito le motivazioni per le quali le somme incassate per spese vincolate non risultino presenti nella cassa, né sono stati forniti elementi per verificare l'eventuale utilizzo di tali entrate vincolate (per spese in conto capitale) nel corso dell'esercizio di competenza.

Nelle controdeduzioni, in data 15 maggio 2015, a rettifica di quanto dichiarato precedentemente, il comune ha specificato che a seguito di un più attento esame è emerso che vi è stato un utilizzo di somme a destinazione vincolata per impieghi di parte corrente sia nel 2011 che nel 2012, senza che si sia proceduto alla costituzione di un vincolo di cassa, tuttavia, ha precisato che tali entrate a destinazione vincolata nel corso del 2011, 2012 e successivi esercizi sono state in gran parte utilizzate per il pagamento delle correlate spese in conto capitale. A decorrere dal 2015 l'ente ha dichiarato di aver provveduto a costituire un vincolo sulla cassa e sull'avanzo di amministrazione.

### **3. Lenta e parziale riscossione sanzioni per violazione Codice strada (Rendiconti 2011 e 2012)**

In corso di istruttoria è emerso che l'importo delle entrate accertate relative alle sanzioni per violazione del Codice della Strada, pari ad € 489.915,11 (nel 2011) ed € 167.042,95 (nel 2012), è in gran parte costituito da somme iscritte ruoli esecutivi Equitalia SpA..

Inoltre, secondo quanto documentato dall'ente si evince che le riscossioni, ad oggi, sono state realizzate solo parzialmente, nonostante si tratti di entrate vetuste e comunque già iscritte nei ruoli per la riscossione coattiva.

In prossimità dell'adunanza pubblica il comune ha precisato che sono stati effettuati ripetuti solleciti ad Equitalia per il recupero di tali entrate.

### **4. Differenza residui passivi (Titolo II) e residui attivi (Titolo IV e V) Rendiconto 2011 e 2012 – Mancata costituzione di un vincolo di cassa**

Negli esercizi 2011 e 2012 il comune di San Vito dei Normanni esponeva in bilancio una cospicua differenza tra i residui passivi del Titolo II rispetto ai residui attivi del Titolo IV e V, così come verificabile dalla seguente tabella n. 2.

In particolare, si è evidenziato che la suindicata differenza avrebbe potuto comportare una situazione di potenziale squilibrio nel caso in cui non fosse stata compensata dalla



sussistenza nel fondo cassa della somma equivalente, ovvero non risultasse vincolata nell'avanzo di amministrazione.

Come già specificato nel precedente punto 2, il comune di San Vito ha successivamente rettificato quanto inizialmente dichiarato, chiarendo che sia nell'esercizio 2011 che nel 2012 l'ente ha utilizzato entrate vincolate per spese correnti; tale affermazione induce a ritenere che l'ente abbia voluto specificare che la differenza a residuo potrebbe, almeno in parte, ricondursi alla riscossione di entrate vincolate (imputate ai titoli IV e V) utilizzate per spese correnti, piuttosto che per pagare spese in conto capitale (Imputate al titolo II).

Inoltre, ha confermato che non è stato apposto un vincolo sulla cassa, né sull'avanzo di amministrazione.

Tuttavia, ha aggiornato i dati relativi alla suindicata discrasia evidenziando che, nel frattempo, vi è stata una notevole diminuzione della differenza inizialmente rilevata, infatti si passati da € 3.307.155,41 del 2012 ad € 1.796.256,11 del 2014 così come si evince dalla tabella che segue:

Tab. n. 2

**Differenza tra i dati dei presenti nei questionari e i dati forniti**

RESIDUI	al 31/12/2011	al 31/12/2012	dati forniti
Attivi tit. IV	€ 15.308.229,87	€ 8.752.479,23	€ 3.387.161,24
Attivi tit. V	€ 1.034.461,65	€ 1.356.234,14	€ 602.495,14
Tot. Attivi	€ 16.342.691,52	€ 10.108.713,37	€ 3.989.656,38
Pass. tit. II	€ 18.789.885,19	€ 13.415.868,78	€ 5.785.912,49
Saldo	-€ 2.447.193,67	-€ 3.307.155,41	-€ 1.796.256,11

**5. Violazione dei parametri di deficitarietà n. 4 e 9 (Rendiconti 2011 e 2012)**

L'Ente ha confermato la violazione del parametro di deficitarietà n. 4), relativo al volume dei residui passivi complessivi provenienti da Titolo I rapportato agli impegni della medesima spesa corrente, sia nel 2011 (41,82%) che nel 2012 (40,55%), mentre nel 2013 ha rispettato il parametro attestandosi appena sotto il limite (39,57%) a fronte del valore soglia del 40%.

Inoltre, ha trasmesso i valori relativi alla violazione del parametro di deficitarietà n. 9), relativo all'esistenza al 31 dicembre di anticipazioni di tesoreria non rimborsate superiori al 5% rispetto alle entrate correnti, che risultano violati sia nel 2011 (7,71%) che nel 2012 (6,34%).

**6. Riscontro dei risultati della gestione**

Nel corso dell'istruttoria è emerso che l'Ente ha provveduto alla cancellazione di residui attivi d'importi relativamente significativi riconducibili ad entrate tributarie riferite alle annualità 2006 (€ 196.509,98), 2008 (€ 49.394,19) – 2009 (€ 64.671,33), a contributi canone di locazione L.431/98 accertati nel 2011 (€ 57.738,64), nonostante nel



medesimo esercizio finanziario abbia, invece, mantenuto entrate riferite alle medesime tipologie di entrata ed annualità.

Con memorie depositate in data 15 maggio 2015 il comune ha chiarito che le cancellazioni dei residui attivi imputate alle entrate tributarie sono state motivate dalla necessità di allineare i dati presenti nella contabilità dell'ente a quelli delle somme registrate nel *software* di gestione dei tributi.

Le differenze sono state determinate dall'attività di *front office*, svolta nel corso del 2012, che ha prodotto sia un incremento degli incassi che l'accoglimento di istanze di annullamento in autotutela presentate dai contribuenti.

Il mantenimento di altre entrate è stato valutato sulla base della sussistenza di un valido titolo giuridico che ha giustificato il permanere degli stessi residui nel bilancio dell'ente.

Per quel che concerne il residuo attivo conservato per "Contributi canone di locazione L.431/98" pari ad € € 57.738,64, l'ente ha precisato che nel 2012 è stato assegnato e pagato dalla Regione Puglia l'importo di € 142.261,36 che, unitamente al cofinanziamento comunale, è stato destinato al pagamento dei contributi *de quibus*.

Considerato che il contributo regionale suindicato è derivato dal maggiore trasferimento concesso al comune a titolo premiale per aver partecipato, con propri fondi, al finanziamento dei contributi per l'integrazione dei canoni di locazione, l'ente ha ritenuto corretto cancellare l'importo di € 57.738,64, pari alla maggiore somma accertata nel bilancio di previsione.

A dimostrazione di tale operazione contabile il comune ha allegato il prospetto relativo alle movimentazioni in entrata ed in uscita di tale voce di bilancio.

## DIRITTO

### Quadro normativo.

Prima di procedere all'esame del rendiconto 2011 del Comune di San Vito dei Normanni appare opportuno delineare, almeno brevemente, il quadro normativo vigente in materia.

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

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



indebitamento dall'art. 119 della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento e della assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare gli equilibri economico-finanziari degli enti. Ai fini di tale verifica, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti accertano, altresì, che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente. Lo stesso art. 148-bis prevede, infine, che l'accertamento, nell'ambito delle verifiche prima indicate, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta, per gli enti interessati, l'obbligo di adottare, entro 60 giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio.

L'art. 6, c. 2, del D.Lgs. n. 149/2011 stabilisce che, qualora dalle pronunce delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti emergano comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale *"in grado di provocarne il dissesto finanziario"* e lo stesso ente non abbia adottato le necessarie misure correttive, entro il termine assegnato dalla Corte, 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.

Il dissesto è un istituto giuridico che, attraverso la procedura ordinariamente prevista dagli articoli 244 e seguenti del D.Lgs. n. 267/2000, consente agli enti in gravi difficoltà finanziarie di ripristinare gli equilibri di bilancio e garantire il regolare espletamento delle proprie funzioni fondamentali, assicurando al contempo la tutela di interessi primari relativi al buon andamento, alla continuità dell'azione amministrativa ed al mantenimento dei livelli essenziali delle prestazioni. Lo stato di dissesto si configura tutte le volte in cui l'ente non sia in grado di garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili (c.d. incapacità funzionale) ovvero quando esistono, nei confronti dell'ente, crediti liquidi ed esigibili di terzi rispetto ai quali lo stesso non possa validamente far fronte attraverso i provvedimenti di riequilibrio o di



riconoscimento di debiti fuori bilancio previsti dagli articoli 193 e 194 del D.Lgs. n. 267/2000 (c.d. insolvenza). Tali presupposti, alternativi tra loro, sono da ritenersi tassativi nel senso che, al loro ricorrere, l'ente è obbligato a dichiarare il dissesto, non sussistendo alcun margine di valutazione discrezionale, anche al fine di evitare un'ulteriore aggravarsi della situazione finanziaria. Infatti, l'omesso o tardivo dissesto, eventualmente dovuto, può arrecare un maggiore detrimento allo stato economico-finanziario di un ente già gravemente compromesso, sia per il rischio di una ulteriore involuzione della situazione, sia per l'impossibilità di avvalersi delle numerose agevolazioni offerte in merito dalla disciplina del D.Lgs. n. 267/2000, rivolta proprio al ripristino degli equilibri di cassa e di bilancio.

La decisione di dichiarare lo stato di dissesto finanziario non è quindi frutto di una scelta discrezionale dell'ente, rappresentando piuttosto una determinazione vincolata ed ineludibile in presenza dei presupposti di fatto fissati dalla legge.

L'avverbio "validamente", utilizzato dall'art. 244, citato in relazione ai crediti liquidi ed esigibili di terzi, deve intendersi riferito al rispetto formale dei limiti normativi previsti, con particolare riguardo, in via esemplificativa, alle fonti di finanziamento dei debiti fuori bilancio, alle tipologie di debito riconoscibili, al numero massimo di annualità entro cui è consentito rateizzare le passività, alla capacità dell'ente di adempiere alle obbligazioni assunte nei tempi e con le modalità contrattualmente e normativamente previste, alla possibilità dell'ente di ripianare il disavanzo di amministrazione e, più in generale, di salvaguardare gli equilibri di bilancio nei tempi e con le modalità stabilite dalla legge.

La valutazione di grave insolvenza, necessaria perché sia dichiarato il dissesto postula, quindi, un giudizio di sostenibilità finanziaria delle passività, *anche in termini di cassa*, alla luce delle reali capacità dell'amministrazione di ripristinare legittimamente gli equilibri di bilancio. Tale valutazione deve essere svolta, in concreto, in relazione alla specifica situazione finanziaria dell'ente quale emerge dai documenti contabili, anche attraverso il ricorso a particolari indici sintomatici della condizione di insolvenza irrecuperabile e quindi del ricorrere dello stato di dissesto finanziario dell'ente.

Detti indici sintomatici, come precisato dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti (deliberazioni n. 7/AUT/2011 e n. 2/AUT/2012), possono essere individuati, in particolare, nel ricorrere delle seguenti condizioni: squilibrio nella gestione dei residui; mantenimento in bilancio di residui attivi sopravvalutati, risalenti ed inesigibili; crisi irreversibile di liquidità con ricorso sistematico ad anticipazioni di tesoreria; ingenti debiti fuori bilancio, cospicua debitoria liquida ed esigibile. Non è necessario, perché ricorrano i presupposti per la dichiarazione dello stato di dissesto finanziario, che l'ente sia precipitato anche in uno stato di deficitarietà strutturale (art. 242 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 determinando 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 *anche* 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, in presenza dei necessari presupposti attraverso un preciso iter procedimentale, il dissesto finanziario dell'ente (art. 6 del D.Lgs. n.149/2011). Si richiama, in proposito, anche la sentenza della Corte costituzionale n.60/2013.

L'istruttoria condotta nei confronti del Comune di San Vito dei Normanni, come di seguito riportato, ha evidenziato la presenza di alcune irregolarità e criticità rilevanti ai sensi dell'art.148-bis del D.Lgs. 267/2000.

\*\*\*\*\*

#### **A. Tardiva approvazione del Rendiconto 2011.**

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, nonché l'art. 227, comma 2, del D.Lgs. 18/08/2000 n. 267 ed ha fissato al 30 aprile il termine per l'approvazione del rendiconto dell'esercizio.

L'approvazione del conto consuntivo 2011 è avvenuta tardivamente in data 27 settembre 2012.

Il Collegio, fermo restando che la giustificazione addotta dall'ente (carenza di personale assegnato all'Ufficio di Ragioneria) risulta palesemente insufficiente ed inidonea a superare il rilievo formulato, ritiene doveroso precisare come anche prima dell'entrata in vigore del D.L. n.174/2012, che ha previsto (a partire dal rendiconto 2012) la possibilità di scioglimento dell'organo consiliare nel caso di mancata approvazione del rendiconto entro i termini stabiliti dalla legge, tale ritardo non era (e non è) privo di conseguenze.

E' sufficiente ricordare che gli enti locali per i quali non sia intervenuta nei termini di legge la deliberazione del rendiconto, fino alla relativa approvazione, sono soggetti ai controlli previsti per gli enti locali strutturalmente deficitari (art.243 TUEL). Si richiama, inoltre, per quanto di pertinenza quanto stabilito dall'art.187, co.3, dall'art.203, co.1 e dall'art.161, co.3 TUEL.

L'approvazione del rendiconto è momento essenziale del processo di pianificazione e controllo ed il suo ritardo potrebbe generare seri rischi per l'immediatezza ed effettività della copertura dell'eventuale disavanzo scaturente dall'esercizio oggetto del rendiconto, sicché l'ente locale deve provvedervi senza indugio.



Pur prendendo atto delle precisazioni addotte dall'ente, così come esplicitato nella parte in narrativa, è appena il caso di evidenziare che le stesse non possono consentire, comunque, il superamento del rilievo.

L'importanza della tempestività nell'adozione di tale documento di bilancio è sottolineata, ancor più, dall'introduzione del comma 2-bis nell'art. 227 del TUEL, con il quale il D.L. n°174/2012 ha previsto l'applicazione della procedura di cui all'art. 141, comma 2 del TUEL (nomina del Commissario prefettizio e scioglimento del Consiglio comunale) in caso di ritardo nell'approvazione.

**B. Presenza di un fondo cassa pari a zero nel 2011 e fortemente esiguo nel 2012. Ricorso reiterato alle anticipazioni di tesoreria, possibile utilizzo e mancata ricostituzione di entrate a specifica destinazione.**

Il comune di San Vito dei Normanni ha fatto ricorso all'anticipazione di tesoreria ininterrottamente dal 2009 al 2012, registrando solo nel 2013 la restituzione dello "scoperto" maturato nel 2012.

Per quel che concerne, invece, l'utilizzo di entrate vincolate per spese correnti, nonostante il comune abbia rettificato, in prossimità dell'adunanza pubblica, la precedente dichiarazione secondo la quale non vi sarebbe stato il ricorso a questa tipologia di impiego (somme vincolate per usi correnti), il Collegio rappresenta che comunque non sono stati forniti dati precisi né in merito al *quantum* utilizzato, che al momento (esercizi finanziari) in cui è avvenuta la ricostituzione ai sensi dell'art. 195 comma 3 del TUEL.

La mancanza di queste informazioni non consente di accertare se effettivamente negli esercizi 2011 e 2012 il comune di San Vito dei Normanni ha rispettato il limite previsto dall'art. 222 del TUEL, considerato che l'utilizzo di entrate con vincolo di destinazione per spese correnti comporta l'obbligo di vincolare la corrispondente quota dell'anticipazione di tesoreria, inibendone l'utilizzo sino alla ricostituzione con nuove entrate correnti.

Tali adempimenti devono essere compiuti nel corso di ciascun esercizio di riferimento e non possono essere oggetto di slittamento nei bilanci successivi.

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.

In via esemplificativa, il costante ricorso all'anticipazione di tesoreria (art.222 del D.Lgs. n.267/2000), la non completa restituzione al termine dell'esercizio finanziario della anticipazione di tesoreria ricevuta oppure l'incapacità di fare fronte ai debiti certi, liquidi ed esigibili nei tempi e con le modalità stabilite dalla legge costituiscono, anche singolarmente, elementi attestanti serie difficoltà e l'inattendibilità del conto del bilancio, oltre che indici sintomatici di uno stato di dissesto finanziario.

L'art. 222 TUEL e l'art. 3, comma 17, della legge 350/2003 consentono 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" e finalizzato a fronteggiare momentanee ed improrogabili esigenze di cassa derivanti dallo sfasamento cronologico che può verificarsi tra pagamenti e riscossioni.

I dati già evidenziati nella premessa in fatto escludono, fino al 2012, la natura transitoria dello squilibrio in cui versava l'Ente.

Infatti, il comune di San Vito dei Normanni, ha contratto per periodi prolungati anticipazioni di tesoreria, che si sono trasformate da strumento di correzione degli squilibri temporali tra riscossioni e pagamenti in uno strumento d'indebitamento vero e proprio, gestito in alternativa al debito commerciale.

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

Il ricorso all'anticipazione generalmente 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; tali considerazioni sicuramente sono valide anche per il comune di San Vito dei Normanni, con riferimento agli esercizi 2011 e 2012.

Rammenta il Collegio che l'art. 195 del TUEL consente che somme aventi specifica destinazione, già introitate dall'ente, possano essere utilizzate per impieghi di parte corrente al fine di evitare di dover attingere all'anticipazione (onerosa) concessa dal tesoriere; tuttavia, al fine di rispettare i vincoli di destinazione, di rendere sempre possibili i pagamenti a cui erano destinate le somme introitate e di garantire la mera transitorietà di tale utilizzo, prevede che l'impiego, in termini di cassa, delle somme in discorso vincoli una quota corrispondente dell'anticipazione di tesoreria e che con i primi introiti non soggetti a specifica destinazione, venga ricostituita la consistenza delle somme vincolate utilizzate per il pagamento di spese correnti. Fermo restando che, conseguentemente, la somma tra impieghi in termini di cassa di somme a specifica destinazione ed anticipazione di tesoreria deve rimanere, in ogni caso, entro i limiti di legge.

L'impiego reiterato di tale strumento, oltre a rappresentare un comportamento evidentemente difforme dalla sana gestione finanziaria, dimostra l'esistenza di squilibri finanziari gravi che può configurare o condurre rapidamente allo stato di dissesto finanziario il quale si materializza anche nell'ipotesi in cui l'ente non è in grado di fare fronte *validamente*, vale a dire nei tempi e con le modalità stabilite dalla legge, ai crediti certi, liquidi ed esigibili di terzi.



*[Handwritten signature]*

Il Collegio prende atto che, sulla base di quanto dichiarato dall'ente anche in occasione dell'odierna adunanza pubblica, sembrerebbe essersi invertita la consolidata prassi di far ricorso all'anticipazione di tesoreria e di chiudere la cassa con un cospicuo scoperto; tale dato positivo si registra a decorrere dal 2013, ove l'ente ha completamente restituito entro fine esercizio l'anticipazione utilizzata.

**C. Lenta e parziale riscossione sanzioni per violazione Codice strada (Rendiconti 2011 e 2012)**

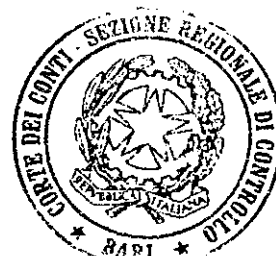
Il Collegio nel prendere atto che il comune di San vito dei Normanni ha dichiarato di aver intrapreso ogni utile accorgimento per garantire l'effettiva riscossione da parte di Equitalia S.p.A. delle somme iscritte a ruolo, rammenta che l'art. 228 del TUEL dispone: *"Prima dell'inserimento nel conto del bilancio dei residui attivi e passivi l'ente locale provvede all'operazione di riaccertamento degli stessi, consistente nella revisione delle ragioni del mantenimento in tutto o in parte dei residui"*. Il Principio contabile n. 3, all'epoca vigente, stabilisce che nel procedere al riaccertamento dei residui attivi: *"... l'ente deve mantenere un comportamento prudente, evitando di conservare tra i residui attivi del conto del bilancio i crediti dichiarati assolutamente inesigibili, quelli controversi e quelli riconosciuti di dubbia o difficile esazione o premunirsi di costituire un fondo svalutazione crediti idoneo a bilanciare gli effetti negativi sul risultato di amministrazione che tali eliminazioni altrimenti produrrebbero"* (Principio contabile n. 3 punto 45).

Ne deriva che con l'operazione di riaccertamento dei residui l'ente deve procedere sia ad un controllo formale volto a verificare la sussistenza dei presupposti in base ai quali ha proceduto all'accertamento (titolo giuridico, debitore, quantificazione del credito), che ad un controllo sostanziale finalizzato a verificare se la riscossione del credito sia verosimile, probabile o comunque sia avvenuta, quantomeno in parte, per crediti riferibili alla medesima tipologia, in quanto lo scarso indice di realizzazione degli stessi, oltre la vetustà del credito, costituiscono elementi di significativa rilevanza.

Infatti, lo scarso indice di realizzazione è sintomatico della presenza di crediti evidentemente di difficile, se non impossibile, riscossione e fornisce un importante parametro per valutare l'effettiva capacità dell'ente di realizzare le riscossioni residue.

Con riguardo all'accertamento delle entrate date in carico al concessionario della riscossione, l'ente pubblico ha l'obbligo di monitorare lo svolgimento dell'attività di gestione della riscossione, trattandosi, comunque, di funzione pubblica, pur se affidata a soggetto terzo.

Nello specifico, si rileva che, a norma dell'art 153, del TUEL il Responsabile del Servizio economico e finanziario è tenuto a verificare che l'accertamento e la riscossione delle entrate avvenga alle scadenze stabilite e in misura tale da assicurare un gettito di fine esercizio non inferiore alla previsione, evitando accuratamente la costituzione di residui attivi che, per la loro consistenza, incidono sulla liquidità dell'ente.



*[Handwritten signature]*

**D. Differenza residui passivi (Titolo II) e residui attivi (Titolo IV e V)  
Rendiconto 2011 e 2012. Mancata costituzione di un vincolo di cassa**

Il comune di San Vito dei Normanni ha registrato, nei consuntivi 2011 e 2012, cospicui residui passivi del titolo II, parte dei quali accumulati prima del 2007 e del 2008, che potrebbero indicare la ricorrenza di criticità nella programmazione degli investimenti e nella realizzazione delle opere previste; inoltre, è stata riscontrata una discrasia tra l'importo dei residui passivi del Titolo II rispetto al corrispondente dato dei residui attivi del Titolo IV e V, sia con riferimento ai soli residui vetusti, che nel loro importo totale: tale differenza a consuntivo 2012 ammontava ad € 3.307.155,41.

Il Collegio, pur prendendo atto che i dati aggiornati al 2014 evidenziano una notevole riduzione della suindicata discrasia (€1.796.256,11), osserva che le somme impegnate al titolo II delle spese rappresentano l'onere finanziario che il comune deve sostenere per portare a termine opere o iniziative già appaltate o programmate; infatti, l'art. 183 TUEL, al fine di evitare distorsioni verso la spesa corrente, prevede che siano automaticamente "impegnati" gli importi per spese finanziate con assunzione di mutui o con entrate aventi, per legge, specifica destinazione (normalmente contabilizzate ai titoli IV e V delle entrate).

Per far fronte alle suindicate spese, il comune deve utilizzare entrate che ha già accertato e vincolato in competenza ed eventualmente per cassa nei casi previsti dalla legge. Tali somme confluiscono, in quanto destinate ad investimenti, nella parte vincolata dell'avanzo.

La rilevata differenza denota la presenza in bilancio di una massa debitoria probabilmente non appropriatamente finanziata, o comunque inizialmente finanziata con risorse vincolate, che tuttavia potrebbero essere state nel tempo cancellate in sede di riaccertamento dei residui, senza che si sia provveduto al corrispondente stralcio, per i medesimi importi, dei residui passivi; ovvero potrebbero riguardare somme incassate che, come tali, contribuiscono a formare il fondo cassa al 31/12 dell'esercizio, confluendo nella parte vincolata dell'avanzo (Cfr. art. 187 TUEL).

Rileva il Collegio che le entrate in conto capitale, in ogni caso, secondo un principio di sana gestione finanziaria, devono essere destinate a spese dello stesso genere e confluire, comunque, nella parte vincolata dell'avanzo; pertanto, l'eventuale utilizzo per cassa di tali somme per finalità "diverse" può, nel caso in cui non consenta ovvero ritardi il pagamento delle spese in conto capitale, costituire irregolarità finanziaria se l'ente non provvede alla tempestiva ricostituzione di tali fondi così come previsto dall'art. 195 del TUEL (cfr. sul punto, lett. B. della parte in diritto).

Tale analisi trova riscontro nei "Principi contabili" (vigenti all'epoca), nella parte in cui, nell'indicare le molteplici tipologie di fondi che costituiscono l'avanzo di amministrazione ai sensi dall'art. 187, comma 1, del Tuel, prevede che i "fondi per il finanziamento delle spese in conto capitale evidenziano anch'essi risorse confluite nel



*risultato di amministrazione che presentano tuttavia una destinazione a spese in conto capitale in relazione alla natura dell'entrata originaria" , e sottolinea il "carattere residuale" dei fondi non vincolati (Cfr. Principio contabile n. 3 punto 59).*

Nel caso specifico del comune di San Vito dei Normanni, l'esercizio finanziario 2011 si è chiuso con una cassa pari a zero, mentre, nel 2012 ha registrato un esiguo saldo positivo evidenziando, pertanto, che alcun vincolo poteva essere stato apposto sulla stessa, così come, d'altronde, confermato dallo stesso ente in sede di controdeduzioni.

#### **E. Violazione dei parametri di deficitarietà strutturale (2011-2012)**

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, per l'esercizio 2011, sono stati fissati con D.M. 24 settembre 2009. Per i comuni sono fissati n.10 parametri; per tali enti, quindi, lo stato di deficitarietà strutturale si materializzerebbe con il superamento di almeno 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 del medesimo parametro di deficitarietà per più esercizi. Si precisa che la condizione di ente strutturalmente deficitario non coincide con lo stato di dissesto finanziario disciplinato dall'art.244 del D.Lgs. n.267/2000.

Il Comune di San Vito dei Normanni così come esposto nella parte in fatto, negli esercizi 2011 e 2012, ha superato i parametri di deficitarietà strutturale n.4 (eccessiva presenza di residui passivi del Titolo I) e n.9 (non restituzione anticipazione di tesoreria).

In sostanza, considerato che sono residui passivi le somme impegnate e non pagate entro il termine dell'esercizio finanziario (art. 189 del D.Lgs. n. 267/2000), negli esercizi 2011 e 2012, il bilancio del Comune di San vito dei Normanni presentava un'eccessiva quantità di somme, di parte corrente, impegnate e non pagate. I residui passivi di parte corrente presenti alla fine dell'esercizio 2011 e 2012 ammontavano, infatti, ad € 5.388.630,28 (dei quali € 92.035,66 riguardavano impegni di spesa assunti negli anni 2006 e precedenti) e nel 2012 ammontavano ad € 4.462.963,33 (dei quali € 92.174,94 riguardavano impegni di spesa assunti negli anni 2007 e precedenti); tali dati dimostrano, tra l'altro, che a distanza di un esercizio finanziario vi è stata una movimentazione (cancellazione/pagamento) di residui passivi vetusti praticamente nulla.

La violazione dei parametri di deficitarietà n. 4 e n. 9, rilevati nei rendiconti 2011 e



2012, palesa l'effettiva difficoltà dell'ente nel pagamento della propria debitoria; problematica quest'ultima che, come già ampiamente precisato, è riconducibile alla presenza di un consolidato *deficit* di cassa.

Tuttavia, il Collegio evidenzia che tali criticità sembrerebbero state superate negli esercizi successivi, così come è dimostrato dal rispetto di tutti i parametri di deficitarietà nel 2013, dalla completa restituzione dell'anticipazione di tesoreria concessa nel 2013 e nel 2014 e da una cassa positiva nel 2013 e nel 2014 pari rispettivamente ad € 251.577,59 e ad € 944.234.18.

#### **F. Riscontro dei risultati della gestione**

Il Collegio prende atto di quanto chiarito dal comune e ritiene superato il rilievo formulato in sede di deferimento all'adunanza pubblica.

#### **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, dall'art. 148-bis TUEL, in relazione agli esiti del controllo sul rendiconto degli esercizi 2011 e 2012 adotta specifica pronuncia accertando che:

- 1) Costituisce violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria:
  - il ritardo nell'approvazione del rendiconto dell'esercizio finanziario 2011.
- 2) Costituiscono irregolarità suscettibili di pregiudicare, in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari dell'Ente:
  - la presenza di un fondo cassa pari a zero nel 2011 e fortemente esiguo nel 2012 - Il ricorso reiterato alle anticipazioni di tesoreria e la sussistenza di uno scoperto di cassa nel 2011 e 2012 - L'utilizzo di entrate a specifica destinazione per le quali non è stato adeguatamente documentata la corretta e tempestiva ricostituzione;
  - la lenta e parziale riscossione delle sanzioni per violazione Codice strada (Rendiconti 2011 e 2012) derivante prevalentemente da ruoli esecutivi emessi da Equitalia;
  - la differenza tra residui passivi (Titolo II) e residui attivi (Titolo IV e V) riscontrata nei rendiconti 2011 e 2012 - La mancata costituzione di un vincolo di cassa;
  - la violazione dei parametri di deficitarietà n. 4 e 9 (Rendiconti 2011 e 2012)

#### **DISPONE**

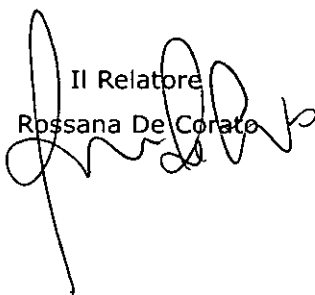
- 1) che da parte del comune di San Vito dei Normanni (BR) siano adottate le opportune misure correttive idonee a superare definitivamente le rilevate criticità;



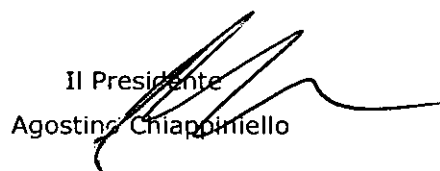
- 2) che la presente pronuncia sia trasmessa, a cura della Segreteria, al Sindaco del comune di San Vito dei Normanni, al Presidente del Consiglio comunale affinché ne dia tempestiva comunicazione all'Organo consiliare e all'Organo di revisione, per gli adempimenti di cui all'art. 239 del TUEL.;
- 3) che copia della deliberazione di presa d'atto della presente pronuncia da parte del Consiglio comunale di San Vito dei Normanni, dovrà pervenire a questa Sezione entro il termine di 60 giorni previsto dall'art.148-bis del TUEL; entro lo stesso termine dovranno pervenire i provvedimenti adottati dal comune di San Vito dei Normanni, in esecuzione della presente pronuncia;
- 4) Ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013, la presente pronuncia di accertamento venga altresì pubblicata, sul sito internet del comune di San Vito dei Normanni a cura dell'Amministrazione comunale nelle modalità di legge, dando riscontro a questa Sezione dell'avvenuta pubblicazione.

Così deliberato in Bari, nella Camera di consiglio del 19 maggio 2015.

Il Relatore  
Rossana De Corato



Il Presidente  
Agostino Chiappiniello



Depositata in Segreteria il 23 luglio 2015

Il Direttore della Segreteria

Maria Lucre Sciannameo