

Comune di Ugento
Protocollo Generale
N. 0002738 del 11/02/2019 10:25
Titolario



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

Servizio di Supporto

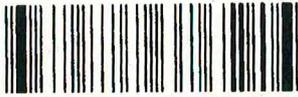
Il funzionario preposto

Al Sindaco
del Comune di
Ugento

Al Presidente del consiglio
comunale del comune di
Ugento

All'Organo di Revisione
del comune di
Ugento

CORTE DEI CONTI



0000404-08/02/2019-SC_PUG-T75-P

Oggetto: Delibera n. 02/PRSP/2019

Si trasmette la deliberazione in oggetto, adottata nella Camera di consiglio del 23 novembre 2018, ai sensi dell'art. 148 bis del d.lgs. n. 267/2000.

Il Funzionario preposto
al Servizio di supporto
dot. ssa Maria Luce Sciannameo





CORTE DEI CONTI

Sezione Regionale di controllo per la Puglia

composta dai magistrati

Presidente di Sezione	Agostino Chiappiniello	
Consigliere	Rossana Rummo	relatore
Primo Referendario	Rossana De Corato	
Primo Referendario	Michela Muti	

A seguito della Camera di consiglio del 23 novembre 2018 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, approvati rispettivamente per gli esercizi 2015 e 2016 dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 22/SEZAUT/2016/INPR e n. 8/SEZ.AUT/2017/INPR
- la nota istruttoria sui rendiconti 2014, 2015 e 2016 indirizzata al Comune di Ugento (LE) ed all'Organo di revisione prot. n. 1397 del 15/05/2018, e successivo sollecito prot. 2136/2018 e le memorie depositate a riscontro;
- le osservazioni conclusive del Magistrato relatore e l'ordinanza n. 115/2018 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'adunanza pubblica per il giorno 23 novembre 2018;
- le controdeduzioni depositate dal Comune in prossimità dell'adunanza;

Udito il relatore Cons. Rossana Rummo

Udito per il Comune di Ugento (LE) il Sindaco Lecci Massimo;

Ritenuto in

Fatto

L'Organo di Revisione del Comune di Ugento (LE) ha trasmesso a questa Sezione le relazioni sui rendiconti 2014 (prot. 0004135-25/11/2016-SC_PUG-T75S-A), 2015 (prot. 0001116-28/02/2017-SC_PUG-T75S-A), 2016 (prot. 0005494-30/11/2017-SC_PUG-T75S-A), ai sensi dell'art. 1 comma 166, della legge 266/2005, secondo le linee guida approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, rispettivamente per i tre esercizi, con deliberazioni n. 13 del 09/03/2015, n. 22 del 20/06/2016 e n. 8 del 10/04/2017.

Dall'esame dei questionari sono emerse criticità, anomalie e/o irregolarità contabili che hanno indotto il Magistrato istruttore a richiedere chiarimenti ed informazioni



con nota istruttoria del 15/05/2018 (prot. 1397/2018) e relativo sollecito (prot. 2136/2018).

Alla luce della documentazione trasmessa dal Comune di Ugento, con note acquisite ai protocolli n. 1649 del 06/06/2018 e protocollo n. 2233 del 01/08/2018 a firma dell'Organo di revisione e del Responsabile del servizio finanziario, sono state rilevate le seguenti criticità:

1. Ritardo nell'approvazione dei rendiconti 2014, 2015 e 2016;
2. Superamento di alcuni parametri di deficitarietà nel triennio;
3. Elevata consistenza di debiti fuori bilancio; presenza di debiti fuori bilancio non riconosciuti al 31 dicembre 2015 e 2016; criticità nelle procedure di riconoscimento dei debiti fuori bilancio;

Il magistrato istruttore, non avendo ritenuto i chiarimenti forniti dal Comune di Ugento idonei a superare i rilievi formulati, ha depositato le osservazioni finali, evidenziando i profili di criticità emergenti dall'esame dei rendiconti 2014, 2015 e 2016.

Il Presidente di Sezione procedeva, quindi, con ordinanza n. 115 del 6 novembre 2018, a convocare il Comune di Ugento in adunanza pubblica per il giorno 23 novembre 2018 e a disporre la trasmissione delle osservazioni del Magistrato istruttore, relative alle citate criticità.

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

Considerato in

Diritto

Quadro normativo.

Prima di procedere all'esame delle criticità rilevate nei rendiconti 2015 e 2016 del Comune di Ugento (LE), appare opportuno delineare brevemente il quadro normativo vigente in materia.



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

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

L'art. 6, c. 2, del D.Lgs. n. 149/2011 stabilisce che, qualora dalle pronunce delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti emergano comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario e lo stesso ente non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte, le necessarie misure correttive, la competente Sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.



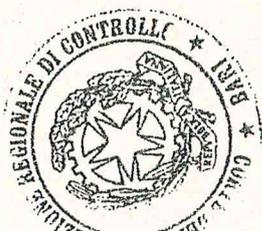
In tal caso, ove sia accertato, entro 30 giorni dalla predetta trasmissione, da parte della competente Sezione regionale della Corte dei conti, il perdurare dell'inadempimento da parte dell'ente locale delle citate misure correttive e la sussistenza delle condizioni di cui all'art. 244 del D.Lgs. n. 267/2000, il Prefetto assegna al Consiglio, con lettera notificata ai singoli Consiglieri, un termine non superiore a 20 giorni per la deliberazione del dissesto. Decorso infruttuosamente il termine di cui al precedente periodo, il Prefetto nomina un commissario per la deliberazione dello stato di dissesto e dà corso alla procedura per lo scioglimento del Consiglio dell'ente ai sensi dell'art. 141 del D.Lgs. n. 267/2000.

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

Le criticità riscontrate:

1. Ritardo nell'approvazione dei rendiconti 2014, 2015 e 2016, avvenuta rispettivamente con deliberazioni del C.C. del 25/05/2015, del 27/05/2016 e del 31/05/2017, oltre il termine del 30 aprile fissato dall'art. 227 del TUEL.

Al riguardo il Collegio osserva che la mancata approvazione del rendiconto nel termine legale integra un comportamento non immune da aspetti di irregolarità finanziario- contabili. Si aggiunga che il termine fissato al 30 aprile costituisce solo un termine finale, rimanendo impregiudicata la possibilità di anticipare



l'adempimento in questione in relazione ai vantaggi che da un sollecito adempimento di tale obbligo possono discendere per l'Amministrazione. Al riguardo non appare superfluo ricordare come attraverso la presentazione del rendiconto, l'ente locale dimostra il profilo di c.d. "accountability" raggiunto, vale a dire degli aspetti di responsabilizzazione e di capacità di rendere il conto della propria attività. Si rammenta, inoltre, che tra i suoi possibili effetti negativi la mancata approvazione determina, fino all'adempimento, la condizione di ente strutturalmente deficitario, assoggettato ai controlli centrali in materia di copertura del costo di alcuni servizi (cfr. art. 243, co. 6 lett. b T.U.E.L.) e principio contabile n. 3 per gli enti locali).

Nel caso in questione, si rileva il ripetuto ritardo, in tre esercizi successivi, del superamento del termine di approvazione.

2. Dall'esame istruttorio emerge il superamento di alcuni parametri di deficitarietà nel triennio 2014-2016. Nell'esercizio 2014 risulta superato il parametro deficitario n. 4 (Volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiori al 40% degli impegni della medesima spesa corrente). Negli esercizi 2015 e 2016 è stato violato il parametro n. 8 (consistenza dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel corso dell'esercizio superiore all'1% rispetto ai valori di accertamento delle entrate correnti).

L'art. 242, comma 1, del D. Lgs. n. 267/2000 prevede che siano da considerarsi in condizioni strutturalmente deficitarie gli enti locali che presentano gravi ed incontrovertibili condizioni di squilibrio, rilevabili da un'apposita tabella, da allegare al rendiconto della gestione, contenente parametri obiettivi dei quali almeno la metà presentino valori deficitari. Il rendiconto della gestione è quello relativo al penultimo esercizio precedente quello di riferimento.

Secondo il consolidato orientamento di questa Sezione, il mancato rispetto anche di uno solo di questi parametri costituisce un indice di allarme sulla tenuta dei conti in termini di sana, prudente e corretta gestione finanziaria (Deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Puglia n.53/PRSP/2011, n.85/PRSP/2012,



n.115/PRSP/2012, n.2/PRSP/2013, n.77/PRSP/2013, n.2/PRSP/2014,
n.139/PRSP/2015, n.189/PRSP/2015, n.215/PRSP/2015, n.28/PRSP/2016,
n.181/PRSP/2016, n.17/PRSP/2017).

Con riferimento al parametro n. 4, l'Ente ha rappresentato che tra i residui passivi del Titolo I sono presenti alcune spese correnti, di rilevante entità, che incidono in maniera decisiva sul superamento del parametro n. 4: in particolare, le spese legali per le quali i tempi di pagamento non sono facilmente gestibili dal Comune di Ugento, poiché dipendono dalla durata dei contenziosi; la consistente spesa per il canone di appalto del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani e gli oneri accessori correlati, che viene liquidata in parte nell'annualità di competenza, in parte nell'annualità successiva.

Sulla violazione del parametro di deficitarietà n. 8 si rinvia al successivo punto n. 3.

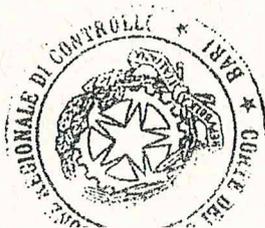
3. Elevata consistenza dei debiti fuori bilancio, presenza di debiti fuori bilancio non riconosciuti al 31 dicembre 2015 e 2016 e irregolarità nelle procedure di riconoscimento dei debiti fuori bilancio. La violazione del parametro di deficitarietà n. 8 negli esercizi 2015 e 2016 è stata determinata dalla elevata consistenza dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel corso della gestione. L'Ente ha proceduto nel 2014 al riconoscimento di debiti fuori bilancio per € 132.826,63.

Nel 2015, l'Ente ha riconosciuto debiti fuori bilancio per € 68.785,71 (come precisato nella risposta istruttoria) mentre, al 31 dicembre 2015, risultavano debiti fuori bilancio ancora da riconoscere di importo pari ad € 557.531,55.

Infine, nel 2016 sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio pari ad € 345.789,85, mentre risultavano, a fine esercizio, debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento pari ad € 33.523,82.

In relazione al costante ricorso alla procedura di riconoscimento di debiti fuori bilancio, si osserva che essi rappresentano obbligazioni verso terzi assunte in violazione delle norme giuscontabili che regolano il processo finanziario della spesa e, in particolare, in mancanza del dovuto atto contabile d'impegno.

La disciplina normativa in materia di riconoscimento di debiti fuori bilancio, come noto, assume carattere eccezionale ed è finalizzata a ricondurre, nei casi



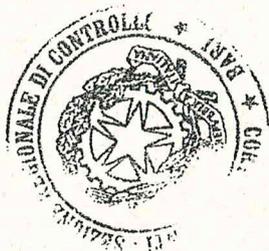
tassativamente indicati dal legislatore, particolari tipologie di spesa nel sistema di bilancio (Deliberazione di questa Sezione n. 29/2018/PAR).

Con riferimento ai debiti fuori bilancio non riconosciuti entro l'esercizio in cui l'Ente ne ha avuto notizia, il Collegio ritiene necessario, inoltre, segnalare che il riconoscimento dei debiti fuori bilancio, ove ne ricorrano i requisiti richiesti dall'ordinamento, debba avvenire con urgenza e comunque non appena il Responsabile del servizio ne venga a conoscenza.

E' stato chiesto all'Ente di fornire l'elenco dei debiti fuori bilancio riconosciuti in ciascuno degli esercizi 2014-2015-2016, secondo la classificazione definita dall'art. 194 del TUEL (lett. a, b, c, etc.), specificando ulteriormente, per ogni singolo debito: gli estremi della delibera di riconoscimento, l'origine della debitoria (fattura, sentenza, decreto ingiuntivo, etc.), l'importo, la data in cui l'ente è venuto formalmente a conoscenza dello stesso, l'annualità di bilancio su cui risulta impegnato l'importo, la data del pagamento.

In sede di risposta istruttoria è emerso che alcuni debiti che l'Ente aveva inizialmente considerato debiti fuori bilancio, sono stati poi ritenuti, dai responsabili dei relativi procedimenti, non rientranti in tale fattispecie perché essi hanno dato luogo all'approvazione di un atto transattivo da parte della Giunta Comunale.

Per tali debiti l'Ente ha ritenuto di non dover procedere al riconoscimento con atto di Consiglio Comunale (il Comune richiama, a tal proposito, il parere n. 80/2017 di questa Sezione). Dall'esame dei dati inviati dal Comune è emerso che i debiti per i quali non si è proceduto al riconoscimento con atto di C.C. sono debiti derivanti da decreti ingiuntivi cui sono seguite transazioni (decreto ingiuntivo in favore di COREMA s.r.l. pari ad € 45.000,00 e relativo atto di transazione approvato con delibera di G.C. n.237/2015; decreto ingiuntivo in favore di Arredamento e Servizi Arl di € 13.176,00 e relativo atto di transazione approvato con delibera di G.C. n.10/2016; decreto ingiuntivo in favore di ALFA Impianti, pari ad € 22.545,88 e relativo atto di transazione approvato con delibera di G.C. n. 238/2015; decreto ingiuntivo in favore di MANNI A. e G. pari ad € 9.368,63 e relativo atto di



transazione approvato con delibera di G.C. n. 256/2016; decreto ingiuntivo in favore di PICCINNI pari ad € 74.998,00 e relativo atto di transazione approvato con delibera di G.C. n. 269/2013, etc.).

Sul punto la Sezione osserva che, secondo giurisprudenza contabile consolidata, il decreto ingiuntivo esecutivo va catalogato fra i debiti di cui alla lettera a) dell'art. 194 TUEL, in quanto "l'espressione sentenze esecutive, di cui alla citata lett. a), va intesa, in via di estensione, nel senso di provvedimenti giudiziari esecutivi da cui derivino debiti pecuniari a carico dell'Ente locale" (Sezione Regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 384/2011).

E, pertanto, l'esistenza di un successivo atto di transazione non esime dall'obbligo del riconoscimento formale del debito. Invero, la transazione trova nel riconoscimento del debito fuori bilancio il suo ineludibile presupposto.

Al riguardo si richiama anche la deliberazione di questa Sezione n. 57/2017 in cui si evidenzia come "in presenza di una sentenza esecutiva sfavorevole, non essendo ravvisabile alcuna discrezionalità, l'ente dovrebbe procedere prima di tutto al riconoscimento del debito fuori bilancio per la somma determinata con la sentenza e poi, eventualmente, laddove sia ancora presente incertezza sull'esistenza o sull'ammontare del debito (es. perché la sentenza non è passata in giudicato) e ci sia disponibilità a procedere a reciproche concessioni, all'approvazione di una transazione. Non è possibile, infatti, in ogni caso e a prescindere dall'effettivo fine perseguito, non ottemperare ad un preciso obbligo di legge (il riconoscimento del debito fuori bilancio derivante da una sentenza esecutiva sfavorevole) avvalendosi di un istituto giuridico che, peraltro, per l'amministrazione pubblica, si presenta praticamente come un istituto di carattere eccezionale, visto che presuppone, tra l'altro, la capacità di disporre dei diritti che formano oggetto della lite (art.1966 del Codice civile)".

Inoltre, sempre dall'esame dei dati forniti dal Comune in sede di risposta istruttoria, è emerso che alcuni debiti fuori bilancio per sentenze esecutive (ad esempio: deliberazioni di C.C. n. 6/2015, n.11/2015, n.28/2015, n.60/2015), sono stati



riconosciuti con ampio ritardo rispetto alla data in cui l'Ente è venuto formalmente a conoscenza del debito (data della notifica della sentenza), in violazione del termine di 120 giorni previsto dall' art. 14 del D.L. n. 669/1996, convertito dalla legge 28 febbraio 1997 n. 30 e ss.ii.mm.

Nel corso dell'adunanza pubblica, l'ente ha illustrato le ragioni per cui molti debiti fuori bilancio non vengono tempestivamente riconosciuti dal Consiglio comunale, adducendo la motivazione della scarsa collaborazione dei responsabili dei vari settori nella proposizione di riconoscimento al Consiglio Comunale e precisando di aver regolarizzato, seppure tardivamente, il riconoscimento di tutti i debiti fuori bilancio sorti negli esercizi esaminati.

PQM

La Sezione regionale di controllo per la Puglia nell'esercizio delle funzioni conferite dall'art. 1 comma 166 e ss. della L. n. 266/2005 e dall'art. 148 bis TUEL, in relazione agli esiti del controllo sui rendiconti degli esercizi finanziari 2015 e 2016 del Comune di Ugento (LE) adotta specifica pronuncia accertando che costituiscono irregolarità suscettibili di pregiudicare, in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari dell'Ente:

- il ritardo nell'approvazione dei rendiconti 2014, 2015 e 2016;
- l'elevata consistenza dei debiti fuori bilancio, la presenza di debiti fuori bilancio non riconosciuti al 31 dicembre 2015 e 2016 e le evidenziate irregolarità nelle procedure di riconoscimento.

Dispone

- 1) che da parte dell'ente siano adottate le necessarie misure correttive idonee a superare definitivamente le rilevate criticità;
- 2) che l'Organo di revisione dell'Ente svolga, in merito a quanto riportato nella presente deliberazione, una attenta attività di controllo e vigilanza riferendo a questa Sezione ogni aspetto rilevante;
- 3) che la presente pronuncia sia trasmessa, a cura della Segreteria, al Sindaco del Comune di Ugento (LE), al Presidente del Consiglio comunale affinché ne dia



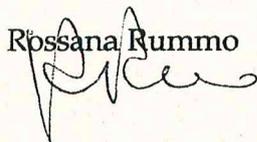
tempestiva comunicazione all'Organo consiliare ed all'Organo di revisione per gli adempimenti di cui all'art. 239 del TUEL;

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

Così deliberato in Bari nella Camera di consiglio del 23 novembre 2018.

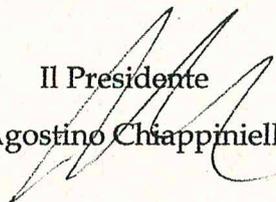
Il Relatore

Rossana Rummo



Il Presidente

Agostino Chiappiniello



Depositata in Segreteria

Il 25.....gennaio 2019

Il Direttore della Segreteria

Maria Lucrezia Sciannameo

