deliberazione n. 39/2020/PRSE

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Maurizio Stanco	Presidente
Carlo Picuno	Consigliere
Michela Muti	Primo Referendario
Giovanni Natali	Referendario, *relatore*
Nunzio Mario Tritto	Referendario

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

sui rendiconti di gestione 2016 e 2017 del Comune di Bitonto (BA);

udito il relatore dott. Giovanni Natali nella camera di consiglio del 27.4.2020, convocata con ordinanza n. 30/2020 e svoltasi in video conferenza mediante collegamenti da remoto *ex* d.P.C.M. 8.3.2020 e d.l. 17.3.2020, n. 18.

Premesso in

FATTO

In sede di esame delle relazioni dell'Organo di revisione del Comune di Bitonto sui rendiconti relativi agli esercizi finanziari 2016 e 2017, redatte ai sensi dell'art. 1, comma 166 della l. n. 266/2005, sono emersi alcuni aspetti meritevoli di approfondimento.

In dettaglio, con nota istruttoria prot. Cdc n. 5386 del 18.11.2019 sono stati chiesti chiarimenti in merito a:

- discordanze di importi;
- debiti fuori bilancio;
- rapporti con organismi partecipati;

- parametri di deficitarietà strutturale;
- iniziative assunte con riferimento a rilievi/considerazioni/proposte delle relazioni 2016 e 2017 dell'Organo di revisione e, in particolare, con riguardo a:
  - *entrate per recupero evasione tributaria*: inadeguata strutturazione dell'Ufficio tributi, scarsa percentuale di riscossione su tutti i tributi locali, necessità di forme più efficaci di recupero coattivo e di acquisizione delle banche dati riferite alle posizioni tributarie complessive dei contribuenti;
  - *rapporti con organismi partecipati*: asseverazione della coincidenza dei saldi crediti e debiti reciproci limitata ad alcune società partecipate e ad alcuni enti strumentali (2016) o a una sola partecipata (2017); ricostituzione del capitale *ex* art. 2447 c.c. della partecipata S.A.N.B. Spa (delibera C.C. n. 84 del 12.7.2019, comunicata con nota dell'8.10.2019) in contrasto con la necessità segnalata di scongiurare la copertura di perdite e il ripianamento patrimoniale della società (relazione 2016) e con la rilevata assenza dei presupposti per la ricapitalizzazione in mancanza di un piano di risanamento (relazione 2017);
  - *debiti fuori bilancio*: invito a rispettare la tempistica delle diverse fasi della spesa, per evitare il verificarsi di debiti fuori bilancio e il connesso superamento dei parametri di deficitarietà.

L'Ente ha fornito riscontro:

- in relazione al rendiconto 2016, con nota del 30.12.2019 (prot. Cdc n. 6452 di pari data), integrata con nota dell'8.1.2020 (prot. Cdc n. 53 di pari data), con cui ha: *i)* dato atto degli importi erronei indicati nel questionario per quanto concerne la cassa vincolata (€ 4.951.790,54 e non € 5.153.688,18), il FCDE (€ 6.417.665,41 e non € 6.417.092,41) e i debiti fuori bilancio (€ 1.225.960,19 e non € 185.642,29); *ii)* fornito il dettaglio del calcolo attestante il superamento del parametro obiettivo (*ex* d.m. 18.2.2013) n. 4 (volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiore al 40% degli impegni della medesima spesa corrente); *iii)* prodotto il prospetto di calcolo del FCDE, l'elenco dei residui passivi dei titoli I e II, il prospetto di monitoraggio del

pareggio di bilancio 2° semestre 2016 e l'attestazione di invio al MEF nonché l'elenco delle deliberazioni di riconoscimento di debiti fuori bilancio;

- in relazione al rendiconto 2017, con nota del 23.1.2020 (prot. Cdc n. 291 di pari data), con cui ha: *i)* dato atto degli importi erronei indicati nel questionario per quanto concerne il risultato di amministrazione (€ 22.332.745,39 e non € 22.313.266) e i debiti fuori bilancio (€ 959.574,27 e non € 635.279,23); *ii)* prodotto il prospetto (non compilato in sede di questionario) relativo all'andamento della riscossione in conto residui dell'ultimo quinquennio; *iii)* documentato il mancato superamento del parametro obiettivo (*ex* d.m. 18.2.2013) n. 5 (esistenza di procedimenti di esecuzione forzata superiore allo 0,5% delle spese correnti), diversamente da quanto risultante dalla relazione dell'Organo di revisione; *iv)* con riferimento agli organismi partecipati, rappresentato che:
  - l'assemblea dei soci di ASV (Azienda Servizi Vari) Spa ha deliberato di coprire le perdite d'esercizio 2017 pari a € 319.624 mediante utilizzo delle riserve legali;
  - il GAL Nuovo Fior d'Olivi ha riportato a nuovo la perdita d'esercizio 2017 di € 872, così come la S.A.N.B. Spa relativamente alla perdita di € 30.421;
  - il GAL Fior d'Olivi, a tutt'oggi, non ha ancora provveduto ad approvare il bilancio d'esercizio 2017;
  - con reversale del 26.9.2018 è stata incassata la somma di € 1.437,50 relativa alla dismissione della partecipazione (0,026%) in Banca Etica Spa.

Sono stati altresì forniti ragguagli in merito alle iniziative poste in essere per corrispondere ai rilievi/considerazioni/proposte formulati dall'Organo di revisione nelle relazioni sugli schemi di rendiconto dei due esercizi.

Per quanto concerne le entrate per recupero evasione tributaria, è stato rappresentato che: *i)* nel 2018 l'Ufficio tributi è stato dotato di ulteriori 4 unità di personale; *ii)* con deliberazione C.C. n. 246 del 16.11.2017 la riscossione coattiva delle entrate comunali, tributarie e patrimoniali è stata affidata all'Agenzia delle Entrate-Riscossione (le percentuali di riscossione dei residui attivi sono state pari a 23% nel 2016, 26% nel 2017 e 28% nel 2018); *iii)* è stato instaurato un contenzioso

nei confronti del precedente concessionario delle attività di riscossione e accertamento delle entrate tributarie (Ce.ri.n. Srl) ai fini dell'ottenimento delle banche dati.

Quanto ai rapporti con gli organismi partecipati è stato reso noto che:

- le partite debitorie e creditorie discordanti sono state allineate nel 2018 o con l'assunzione degli impegni di spesa non assunti o con il riconoscimento della legittimità di debiti fuori bilancio; in particolare, con riferimento all'ASV Spa, l'8.2.2019 è stata riconosciuta la legittimità dell'ultimo debito fuori bilancio che ha allineato le partite debiti/crediti reciproci alla data del 31.12.2017;
- quanto alla SANB Spa (Servizi ambientali per il nord barese), il 29.11.2019 è stato emesso un mandato di pagamento di € 31.915,02 in esecuzione della deliberazione C.C. n. 85 del 12.7.2019 avente a oggetto «*Servizi ambientali per il nord barese (S.A.N.B.) s.p.a." in liquidazione - provvedimenti per la funzionalità/operatività - ricostituzione del capitale sociale a norma dell'art. 2447 del codice civile, - riconoscimento del debito fuori bilancio ai sensi dell'art. 194, comma 1, lett. c), del d. lgs. n. 267/2000*». Il 18.12.2019 l'assemblea straordinaria dei soci ha deliberato la revoca dello stato di liquidazione e l'aumento del capitale a € 100.000; a seguito delle sottoscrizioni effettuate, il capitale della società fa capo al Comune di Bitonto per azioni del valore nominale di € 25.900,00 (pari al 25,9% del capitale);
- il 30.12.2019 il Consiglio comunale ha adottato:
  - la deliberazione n. 155, avente a oggetto «*Art. 20, comma 4, del d.lgs. n°175 del 19/08/2017 e ss. mm. ed ii., - "ricognizione dello stato di attuazione della razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche al 31/12/2017" approvata con deliberazione di consiglio comunale n°177 del 28/12/2018: approvazione e presa d'atto*»;
  - la deliberazione n. 156, avente a oggetto «*Art. 20, commi 1, 2 e 3 del d.lgs. n°175 del 19/08/2017 e ss. mm. ed ii – "revisione periodica delle partecipazioni detenute al 31/12/2018 e connesso piano di razionalizzazione periodico da approvarsi entro il 31/12/2019" – presa d'atto e approvazione*» con cui è stato deciso il mantenimento di SANB Spa senza interventi di razionalizzazione e la messa in liquidazione di ASV Spa.

Considerato in

DIRITTO

1. Tardiva approvazione dei rendiconti.

L'approvazione di entrambi i rendiconti è avvenuta oltre il termine (30 aprile dell'anno successivo a quello di riferimento) previsto dall'art. 227, comma 2, TUEL (in dettaglio: con deliberazione C.C. n. 144 del 18.5.2017 per il rendiconto 2016 e con deliberazione C.C. n. 73 del 18.6.2018 per il rendiconto 2017).

Sul punto il Comune non ha fornito alcun elemento informativo.

In proposito, si richiama la delibera della Sez. reg. contr. Veneto n. 103/2019/PRSE secondo cui:

- «*dal ritardo nell'approvazione o dalla sua omissione, nei casi più gravi, può conseguire l'attivazione della procedura disciplinata dall'art. 137 del D.Lgs. n. 267/2000 e dall'art. 120, co. 2 e 3, Cost. circa l'eventuale esercizio di poteri sostitutivi degli organi, poteri attribuiti al Governo, con possibilità di intimare una diffida ad adempiere ed eventualmente nominare un commissario ad acta*»;
- «*la mancata approvazione del rendiconto entro il termine del 30 aprile causa ora, in virtù dell'articolo 227, comma 2 bis (introdotto dal decreto legge n. 174 del 10 ottobre 2012) del D.Lgs. 267/2000, l'attivazione della procedura prevista dal comma 2 dell'articolo 141 del Tuel*» (scioglimento del consiglio comunale);
- «*l'art. 9, comma 1*-quinquies*, del Dl. n. 113/16 stabilisce il divieto per gli Enti territoriali di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto, in caso di mancato rispetto dei termini per l'approvazione di determinati documenti contabili (quali il bilancio di previsione e il rendiconto)*».

2. Riscossione dei residui attivi e smaltimento dei residui passivi

La riscossione dei residui attivi e lo smaltimento dei residui passivi rappresentano aspetti critici nella gestione dell'Ente.

Si tratta di un tema segnalato nella delibera della Sezione n. 87/PRSP/2018 che, in relazione al rendiconto di gestione 2015, ha evidenziato le difficoltà dell'Ente:

- nella riscossione delle entrate tributarie provenienti dagli esercizi pregressi, inclusi gli accertamenti da recupero evasione tributaria, a cui corrisponde l'elevato FCDE, determinato prevalentemente da accantonamenti a fronte di residui attivi non riscossi della voce imposte e tasse.
- nella realizzazione dei programmi di spesa, con riguardo soprattutto alle spese di investimento, sottolineando che «*In sede di riaccertamento straordinario, in particolare, sono stati eliminati copiosi residui passivi assunti negli esercizi precedenti in virtù del previgente art. 183, co.5 TUEL, sintomo evidente della difficoltà nell'effettivo impiego delle risorse acquisite e nella determinazione della distanza temporale tra il momento di acquisizione dei mezzi finanziari e il momento del loro utilizzo*».

La tabella sottostante fotografa la gestione in conto residui e in conto competenza delle due voci negli esercizi finanziari considerati (dati BDAP):

Anno 2016	Gestione – Residui	Gestione – Competenza	Gestione – Totale
Residui attivi	19.610.535,80	11.634.387,42	31.244.923,22
Residui passivi	7.409.977,44	20.794.836,00	28.204.813,44
Anno 2017	**Gestione – Residui**	**Gestione – Competenza**	**Gestione – Totale**
Residui attivi	14.938.530,76	11.960.445,29	26.898.976,05
Residui passivi	13.674.206,05	14.956.142,26	28.630.348,31

3. Debiti fuori bilancio.

Per entrambi i rendiconti l'importo dei debiti fuori bilancio è stato rettificato in aumento rispetto a quanto indicato nella relazione dell'Organo di revisione; in dettaglio, il citato importo si attesta per il 2016 a € 1.225.960,19 (anziché € 185.642,30) e per il 2017 a € 959.574,27 (anziché € 635.279,23).

L'esistenza di tali passività rivela che le esigenze di spesa dell'ente sono superiori rispetto ai finanziamenti stanziati, con la conseguente necessità, al fine di ripristinare l'equilibrio di bilancio, di reperire ulteriori mezzi di copertura. La natura di poste latenti, non evidenziate in contabilità, evidenzia la pericolosa incidenza di tale tipologia di debiti sul mantenimento degli equilibri di bilancio.

L'art. 194 TUEL individua, con elencazione tassativa, le tipologie di debiti fuori bilancio e le relative procedure di riconoscimento; ciò, tuttavia, non esonera l'ente dal compiere una programmazione delle entrate e delle spese nel rispetto dei principi e delle regole che disciplinano la formazione del bilancio, avendo

cura di appostare, prudenzialmente e adeguatamente, ogni fondo rischio ritenuto necessario.

Ne deriva che, in applicazione dei principi di veridicità, trasparenza ed equilibrio del bilancio, l'ente, senza attendere l'adempimento annuale previsto all'art. 193 TUEL (salvaguardia degli equilibri di bilancio**)**, ha l'obbligo di adottare tempestivamente i provvedimenti di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, onde evitare la formazione di oneri aggiuntivi che potrebbero determinare un danno erariale. L'esatta individuazione e quantificazione dei debiti fuori bilancio nel corso dell'esercizio finanziario costituisce un preciso dovere dell'Organo consiliare, finalizzato anche all'accertamento delle cause che hanno originato l'obbligo, con le consequenziali ed eventuali responsabilità; finalità rafforzata dalla previsione dell'invio alla competente Procura regionale della Corte dei conti (art. 23, comma 5, l. n. 289/2002) delle delibere di riconoscimento di debito fuori bilancio.

Si richiamano inoltre i principi enunciati dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti con sentenza n. 11/2018 circa l'obbligo del tempestivo riconoscimento dei debiti fuori bilancio da parte degli enti locali, pena l'eventuale applicazione delle sanzioni previste per chi elude il pareggio di bilancio.

Per il Comune di Bitonto l'elevato importo dei debiti fuori bilancio riconosciuti ha comportato nel 2014 e nel 2015 il superamento del parametro obiettivo n. 8 ai fini della situazione di deficitarietà strutturale (*ex* d.m. 18.2.2013: consistenza dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel corso dell'esercizio superiore all'1% rispetto ai valori di accertamento delle entrate correnti), come rilevato dalla citata delibera della Sezione n. 87/PRSP/2018.

4. Violazione del parametro obiettivo n. 4 (Volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiore al 40% degli impegni della medesima spesa corrente).

Nella relazione del revisore al rendiconto 2016 si afferma che «*Dai dati risultanti dal rendiconto 2016, l'ente rispetta tutti i parametri di deficitarietà strutturale come indicato nel decreto del Ministero dell'Interno del 18/2/2013, ad eccezione di quello n.4, come da prospetto allegato al rendiconto. Il Collegio ritiene che, se l'Ente seguirà i suggerimenti dell'Organo scrivente, già formulati in sede di parere al Bilancio di*

Previsione 2017 e, in questa sede, nel paragrafo relativo alla gestione dei residui, il parametro 4 sarà rispettato ampiamente in futuro».

Ai sensi dell'art. 242, comma 1, TUEL, sono da considerarsi in condizioni strutturalmente deficitarie gli enti locali che presentano gravi e 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.

Tuttavia, secondo il consolidato orientamento della Sezione, il mancato rispetto anche solo di uno di uno solo di questi parametri costituisce un indice di allarme sulla tenuta dei conti in termini di sana, prudente e corretta gestione finanziaria (Sez. reg. contr. Puglia, delib. 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).

5. Rapporti con organismi partecipati.

Le partecipazioni del Comune nel 2017 sono le seguenti (dati Portale del MEF – Dipartimento del Tesoro, relativo alle partecipazioni pubbliche):

Partecipata	Forma giuridica	Quota di partecipazione	Tipo controllo
AZIENDA SERVIZI VARI S.P.A. IN DICITURA ABBREVIATA A.S.V.	Società per azioni	60	controllo solitario - maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria
AZIENDA SERVIZI VARI AUTOLINEE E AUTOSERVIZI	Società per azioni	49	nessuno
SERVIZI AMBIENTALI PER IL NORD BARESE	Società per azioni	25,9	controllo congiunto per effetto di norme statutarie
CONSORZIO PER LO SVILUPPO DELL'AREA CONCA BARESE	Società consortile a resp. lim.	7,5	controllo congiunto per effetto di norme statutarie
GRUPPO DI AZIONE LOCALE FIOR DI OLIVI	Società consortile a resp. lim.	13,15	nessuno
GRUPPO AZIONE LOCALE NUOVO FIOR D'OLIVI	Società consortile a resp. lim.	7,5	nessuno
GRUPPO AZIONE LOCALE NUOVO FIOR D'OLIVI	Società consortile a resp. lim.	2,14	nessuno
AUTORITA IDRICA PUGLIESE	Ente pubblico	1,41	
TEATRO PUBBLICO PUGLIESE CONS REG AR CUL	Consorzio	1,66	
CONSORZIO PER L'AREA DI SVILUPPO INDUSTRIALE DI BARI	Consorzio	10	

Le criticità inerenti ai rapporti del Comune con i suoi organismi partecipati sono state ancora una volta emarginate dalla richiamata delibera della Sezione n. 87/PRSP/2018.

Oltre a quelle inerenti alla riscossione dei residui attivi e al recupero dell'evasione tributaria, alla gestione delle spese, ai vincoli di cassa, ai debiti fuori bilancio, ai procedimenti di esecuzione forzata e ai parametri di deficitarietà strutturale, con specifico riferimento all'argomento in esame la delibera ha

evidenziato ritardi nella riconciliazione dei rapporti debito/credito con gli organismi partecipati, disallineamenti tra crediti e debiti reciproci nonché anomalie relative a SANB Spa.

Quest'ultima, costituita a fine 2014 come società a totale partecipazione pubblica tra i Comuni di Bitonto, Corato, Molfetta, Ruvo di Puglia e Terlizzi, per l'affidamento *in house* della gestione unitaria dei servizi di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti, all'interno dell'Ambito di Raccolta Ottimale 1, non è mai stata attiva ed è stata posta in liquidazione nel luglio 2017, a seguito delle perdite registrate che hanno ridotto il capitale al di sotto del minimo legale *ex* art 2447 c.c. L'ulteriore perdita registrata nel 2017 (risultante dal bilancio approvato nell'aprile 2018) ha determinato la completa erosione del capitale e l'incapienza del patrimonio della società rispetto alle pretese creditorie vantate nei confronti di quest'ultima.

A fronte dell'integrazione della fattispecie di cui all'art. 14, comma 5 del d.lgs. n. 175/2016 (TUSP) – relativa al divieto di sottoscrivere aumenti di capitale, effettuare trasferimenti straordinari e aperture di credito e rilasciare garanzie a favore delle società partecipate che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio o abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali, con salvezza di quanto disposto dagli artt. 2447 e 2482-*ter* c.c. – gli enti locali azionisti decidevano di avvalersi della clausola di salvezza richiamata, disponendo la revoca dello stato di liquidazione e la ricapitalizzazione, senza indicare «*le ragioni per cui i soci pubblici ritengono, una volta revocato lo stato di liquidazione e ricapitalizzata la società, di riuscire a superare in maniera tempestiva ed efficace la situazione di stallo che ha caratterizzato l'organismo fin dalla sua costituzione, ormai quattro anni or sono, scongiurando il rischio di una nuova erosione del capitale sociale, una volta ricostituito*».

Tale scelta è stata censurata dalla Sezione, anche a fronte dell'assenza di «*una chiara analisi delle cause dello stallo che ha contrassegnato la vita della SANB (ora ricondotta all'inerzia degli organi societari, ora ai difficili rapporti tra i soci e le rispettive partecipate, ora all'interruzione del dialogo istituzionale tra i soci pubblici)*», dell'assunzione di iniziative volte all'eliminazione delle cause del fallimento del progetto nonché delle criticità, evidenziate dal Segretario generale dell'Ente,

connotanti il piano di risanamento industriale destinato ad accompagnare la fase di rilancio della società.

Con deliberazione C.C. n. 107 del 30.7.2018 il Comune ha preso atto della delibera n. 87/PRSP/2018 e con successiva deliberazione C.C. n. 154 del 31.10.2018 ha adottato misure correttive per il superamento delle criticità rilevate.

In quest'ultima sede si dava atto, quanto a SANB Spa, che «*Allo stato, il Liquidatore ha convocato l'assemblea dei Soci per la data 15.10.2018, successivamente differita al 25.10.2018 e da ultimo rinviata ad una data da fissarsi tra il 5/11 e l'11/11/2018 per le definitive determinazioni in ordine alla chiusura della liquidazione con definitivo scioglimento della Società, ovvero, in alternativa, della sua immediata ricapitalizzazione*».

Nel prendere atto di quanto da ultimo comunicato con la nota del 23.1.2020 in ordine alla scelta di ricapitalizzazione dell'organismo societario in questione, la Sezione si riserva ogni valutazione sul punto in occasione della disamina dei rendiconti successivi a quelli oggetto dell'istruttoria in esame.

P.Q.M.

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, in relazione al controllo sui rendiconti degli esercizi 2016 e 2017 del Comune di Bitonto (BA)

DICHIARA

la sussistenza delle criticità segnalate e raccomanda al Comune di attenersi a comportamenti conformi a una sana gestione finanziaria, riservandosi, in occasione del controllo sui rendiconti degli esercizi finanziari successivi, di verificare la corretta applicazione della normativa inerente ai profili emarginati;

DISPONE

- la trasmissione della presente pronuncia, a cura della Segreteria della Sezione:
  - al Sindaco del Comune di Bitonto, il quale comunicherà i contenuti della presente delibera al Consiglio comunale tramite il relativo Presidente;
  - all'Organo di revisione del Comune di Bitonto;
- la pubblicazione della presente pronuncia sul sito istituzionale dell'Ente, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013.

Così deliberato nella camera di consiglio del 27.4.2020.

Il Magistrato relatore	Il Presidente
F.to Giovanni Natali	F.to Maurizio Stanco

Depositata in segreteria il 29 aprile 2020

Il Direttore della segreteria

F.to Salvatore Sabato