

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

composta dai Magistrati

Presidente di Sezione	Agostino Chiappiniello	
Consigliere	Stefania Petrucci	
Primo Referendario	Rossana De Corato	
Primo Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Referendario	Carmelina Addresso	Relatore
Referendario	Michela Muti	

a seguito della adunanza pubblica del 22 giugno 2017 ha adottato la seguente deliberazione

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

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

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

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

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 13/AUT/2015/INPR del 9 marzo 2015; con la quale sono state approvate le linee guida per la redazione delle relazioni per i rendiconti 2014;

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

VISTA la legge n.213 del 7 dicembre 2012;

VISTA l'ordinanza n. 71/2017 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato



l'odierna adunanza pubblica;

UDITO il Magistrato relatore, dott.ssa Carmelina Adesso;

UDITI, per il Comune di Novoli (LE), il Vice Sindaco, dott. Pasquale Palomba, ed il Responsabile del servizio finanziario, dott. Giovanni La Verde.

### FATTO

A seguito dell'esame della relazione dell'Organo di revisione del Comune di Novoli (LE) prevista dall'art.1, co.166, della legge 266/2005 e relativa al rendiconto 2014, il Magistrato istruttore chiedeva, con nota prot. n. 3914 del 11 novembre 2016, indirizzata al Sindaco ed all'Organo di revisione, ulteriori dati ed informazioni.

La richiesta istruttoria rimaneva senza riscontro.

In data 26.04.2017, con nota prot. 2124, il Presidente della Sezione inviava formale diffida ai sensi e per gli effetti di cui all'art 328, comma 2, c.p., chiedendo l'invio di quanto richiesto entro il termine di 30 giorni dal ricevimento; la diffida veniva inviata via pec e ricevuta dall'ente in data 26/04/2017.

Con nota prot. 5893/2017 l'ente, senza indicare le ragioni del ritardo, riferiva che avrebbe inviato "a stretto giro" le controdeduzioni relative alla nota istruttoria del questionario 2014.

Nulla perveniva entro il termine indicato, e, per tale ragione, il Presidente della Sezione provvedeva a convocare il Comune di Novoli con ordinanza n. 71 del 9 giugno 2017 ed a disporre la trasmissione delle osservazioni del Magistrato istruttore relative alle criticità rilevate in sede istruttoria. Le criticità riscontrate riguardavano: 1) il mancato riscontro alla nota istruttoria; 2) il mancato avvio di alcune attività necessarie all'attuazione degli adempimenti dell'armonizzazione; 3) la mancata riscossione del 27% di entrate da sanzioni amministrative pecuniarie per violazione del codice della strada; 4) l'assenza di attività di accertamento e riscossione delle entrate da evasione tributaria; 5) la mancata riscossione dei residui costituiti in anni precedenti il 2010; 6) la mancata costituzione del fondo svalutazione crediti; 7) la presenza di debiti fuori bilancio; 8) l'errata contabilizzazione di voci tra i servizi conto terzi; 9) la richiesta di chiarimenti in merito alla contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità ex di 35/2013; 10) la mancata estinzione al 31/12/2014 dei debiti certi, liquidi ed esigibili maturati nel 2013; 11) il mancato invio della relazione sui risultati conseguenziale al piano di razionalizzazione degli organismi partecipati; 12) il mancato invio dei prospetti relativi alla determinazione dell'obiettivo e al monitoraggio del patto di stabilità interno 2013; 13) il mancato rispetto di obblighi preliminari all'esercizio delle facoltà assunzionali; 14) la violazione del parametro di deficitarietà strutturale n. 4.

Con nota prot. c.d.c. n. 2952 del 20 giugno 2017 venivano trasmesse le memorie a firma del Sindaco in vista dell'odierna adunanza.

I chiarimenti forniti consentivano di superare le criticità n.ri 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 12, 13.

In particolare, nelle memorie si riferiva: in relazione al mancato avvio di alcune attività necessarie all'attuazione degli adempimenti dell'armonizzazione, l'ente si è avvalso della facoltà di rinvio al 2016 previsto dall'art 3, comma 12, d lgs 118/2011; in merito alla mancata



riscossione delle entrate da sanzioni per violazione del codice della strada, negli anni successivi sono stati riscossi a residuo € 10.676,58 complessivi; quanto alle entrate da evasione, a mezzo della società INCA S.r.l., sono stati notificati, entro il 31/12/2016, gli avvisi di accertamento relativi alla TARSU per gli anni 2010-2011-2012 e le ingiunzioni relative ad accertamenti d'imposta 2008-2009, con incassi pari ad € 175.000,00; con riferimento ai residui ante 2010, viene chiarita la natura degli stessi, precisando che sono stati per la maggior parte riscossi negli anni 2015/2016; la mancata costituzione del fondo valutazione crediti ex art 6, comma 17, d.l. 95/2012, è dovuta all'assenza di residui attivi e passivi di cui al titolo I e III con anzianità superiore a 5 anni; in relazione ai servizi conto terzi, si è provveduto alla rettifica delle voci interessate, contabilizzando il contributo provinciale sui rifiuti al titolo 1.04.01.02.002, missione 09, programma 03; l'anticipazione di liquidità ottenuta ai sensi del d.l. 35/2013 è stata contabilizzata stanziando un fondo, non impegnabile, nel titolo della spesa relativa al rimborso prestiti, individuato nell'intervento 3010303, capitolo 4, il quale riporta iscritto l'impegno n. 1649 per l'importo di € 75.001,17; con riferimento al mancato rispetto degli obblighi preliminari alle facoltà assunzionali, si precisava che nell'anno 2014 il comune non ha avviato procedure finalizzate all'assunzione del personale, mentre il relazione alla debitoria, i debiti certi liquidi ed esigibili indicati nella richiesta istruttoria erano stati regolarmente estinti. Infine, l'ente inviava i prospetti relativi alla determinazione dell'obiettivo ed al monitoraggio del patto di stabilità.

In adunanza sono intervenuti, in rappresentanza dell'ente, il Vice Sindaco, dott. Pasquale Palomba, ed il Responsabile del servizio finanziario, dott. Giovanni La Verde.

## DIRITTO

### Quadro normativo.

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

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



3

della gestione finanziaria o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta, per gli enti interessati, l'obbligo di adottare, entro 60 giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio.

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

Come sottolineato a più riprese dalla Corte Costituzionale (cfr. sent n.60/2013, n.198/2012, n. 39/2014), il controllo finanziario attribuito alla Corte dei conti e, in particolare, quello che è chiamata a svolgere sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, va ascritto alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità- da intendere come verifica della conformità delle (complessive) gestioni di detti enti alle regole contabili e finanziarie- e ha lo scopo, in una prospettiva non più statica (com'era il tradizionale controllo di legalità-regolarità), ma dinamica, di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive, funzionali a garantire l'equilibrio del bilancio e il rispetto delle regole contabili e finanziarie. A tal fine è fatto obbligo all'Ente controllato, in caso di accertamento da parte della Sezione di violazioni di norme finalizzata a garantire la regolarità della gestione finanziaria e di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari, di adottare i provvedimenti necessari per l'eliminazione e per il ripristino degli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle Sezioni regionali di controllo che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle Sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

Per tali ragioni, l'art.3 del D.L. 174/2012 (inserendo l'art.148-bis nel D.Lgs. 267/2000), ha sensibilmente rafforzato i controlli attribuiti alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei



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

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

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

Premesso quanto sopra, l'istruttoria condotta in relazione al rendiconto 2014 del Comune di Novoli (LE) come di seguito esposto, ha evidenziato la presenza di alcune criticità rilevanti ai sensi dell'art.148-bis del D.Lgs. 267/2000.

**1. Mancato riscontro alla nota istruttoria.**

Come indicato nella parte in fatto, il Comune di Novoli, nonostante ripetuti solleciti e la diffida formale a firma del Presidente della Sezione, inviata in data in data 26/04/2017, non ha fornito riscontro alle richieste istruttorie, precludendo alla Sezione lo svolgimento dell'attività di controllo prevista dalla legge (artt. 1 comma 166 e ss l. 266/2005 e 148 bis d lgs 267/2000).

Solo a seguito di formale convocazione in adunanza pubblica, in data 20 giugno 2017 (in ritardo rispetto al termine del 19 giugno, ore 12, assegnato con ordinanza presidenziale n. 71/2017), l'ente finalmente forniva i chiarimenti più volte richiesti.

A seguito della perdurante inerzia, l'istruttoria si sviluppava per un lasso temporale anormalmente lungo, dall'11 novembre 2016 fino alla data dell'odierna adunanza. Nemmeno la diffida a firma del presidente della Sezione, inviata ai sensi e per gli effetti dell'art 328, comma 2, c.p. in data 26/04/2017, consentiva di ottenere un riscontro alle richieste formulate dal Magistrato istruttore, rendendo necessario il confronto diretto in adunanza.

Nelle memorie l'ente ha imputato il ritardo al cambio della persona del revisore ed alla carenza del personale degli uffici.



Handwritten signature or mark.

Si tratta di spiegazioni che non giustificano un'inerzia di ben sette mesi, anche in considerazione del fatto che il Comune avrebbe potuto avanzare richiesta motivata di proroga. Si è preferito, al contrario, percorrere la via dell'inottemperanza immotivata ed ingiustificata alle richieste della Sezione.

Si ricorda che l'ottemperanza alle richieste formulate da un organo magistratuale, nell'assolvimento dei compiti istituzionali ad esso conferiti dall'ordinamento, costituisce un preciso obbligo per tutti i destinatari, siano essi enti o persone fisiche, la cui violazione è foriera di plurime conseguenze per i responsabili sul piano penale, contabile e disciplinare.

## 2. Debiti fuori bilancio.

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

Il fenomeno dei debiti fuori bilancio crea possibili rischi per gli equilibri di bilancio.

Il Comune di Novoli ha riconosciuto nell'anno 2014 debiti fuori bilancio per € 33.388,12.

Si tratta per lo più di debiti inerenti a condanna a risarcimento danni per insidia e trabocchetto stradale ai sensi degli artt. 2043 e 2051 c.c.

Tra i debiti, tuttavia, spicca quello di € 9.880,80, riconosciuto ai sensi dell'art 194 lett e) Tuel con delibera di Consiglio comunale n. 53 del 30/11/2015, e relativo al servizio di pulizia degli uffici comunali svolto in assenza di contratto dal 17/01/2015 al 30/09/2015.

In particolare, nella delibera di riconoscimento, trasmessa unitamente alle memorie, si legge "*il servizio di pulizia è proseguito di fatto, in quanto nessun responsabile dei servizi, né Tecnico né AA. GG. Ha proceduto a formalizzare un atto di proroga né ad impegnare nell'esercizio 2015 le relative somme necessarie al pagamento di attività*".

Sul punto il Responsabile del servizio finanziario, in adunanza, ha riferito che la ditta creditrice era originariamente affidataria del servizio di pulizia e che alla scadenza del contratto ha proseguito di fatto a fornire la prestazione; ha precisato che la criticità è stata attualmente superata con la sottoscrizione di un nuovo contratto, a seguito di regolare procedura ad evidenza pubblica, nell'anno 2016.

Si osserva che l'avvio della selezione per l'individuazione di un nuovo contraente deve avvenire prima della scadenza del contratto precedente e che l'eventuale proroga è legittima solo se giustificata da ragioni di urgenza non imputabili alla stazione appaltante.

Si richiama quanto previsto dall'art 63 d lgs 50/2017 (uso della procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara) e, per il periodo antecedente all'entrata in vigore del nuovo codice, dall'art 57 d lgs 163/2006.

Il divieto di affidamento diretto presuppone -logicamente e prioritariamente- anche l'impossibilità di esecuzione del servizio in assenza di titolo contrattuale.



### 3. Organismi partecipati.

Il Comune di Novoli ha una partecipazione indiretta nella società GAL Valle della Cupa Nord Salento S.r.l. Nel piano di razionalizzazione approvato con delibera di Giunta comunale n. 53 del 30/03/2015, si legge che è intenzione dell'Ente mantenere la partecipazione perché è in essere un progetto di riqualificazione del mercato coperto.

Si tratta di un intervento che è stato concluso, come confermato in adunanza dal Responsabile del servizio finanziario, sicché le eventuali ed ulteriori ragioni del mantenimento della partecipazione, nonostante la realizzazione dell'opera prevista, avrebbero dovuto essere illustrate nella relazione prevista dall'art 1 comma 612 l. 190/2014. In quella sede, in particolare, avrebbero dovuto essere indicate le condizioni che giustificano il mantenimento di una partecipazione che, proprio perché indiretta, rende più difficile il mantenimento dello stretto collegamento tra la medesima e la finalità istituzionale dell'ente.

Si sollecita un'attenta ponderazione in merito al mantenimento della partecipazione in sede di redazione del piano di revisione straordinaria previsto dall'art 24 d lgs 175/2016, come modificato dall'art 15 d lgs n. 100/2017.

### 4. Parametri di deficitarietà strutturale.

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

I parametri obiettivi rilevanti per l'esercizio 2014 sono stati fissati con D.M. 18 febbraio 2013. Questa Sezione, in varie occasioni, ha sottolineato che anche il superamento di un solo parametro di deficitarietà strutturale, pur non rendendo l'ente strutturalmente deficitario, costituisce una grave criticità che richiede la tempestiva adozione di concrete misure correttive. Tale considerazione vale, a maggior ragione, nell'ipotesi in cui, come rilevato nella fattispecie in esame, si riscontra il superamento del medesimo parametro di deficitarietà per più esercizi.

Premesso quanto sopra, il Comune di Novoli non rispetta il parametro per l'individuazione delle condizioni strutturalmente deficitarie n. 4 (Volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiore al 40 per cento degli impegni della medesima spesa corrente). Il parametro ha assunto per l'esercizio 2014 un valore pari al 43,10%.

L'ente riferisce che negli esercizi successivi il parametro è migliorato ed è rientrato nei limiti. Pur prendendo atto di quanto riferito, non si può che confermare la criticità per l'esercizio in esame.

**P Q M**

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia, con riferimento al rendiconto



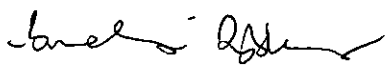
7

2014 del Comune di Novoli (LE) ai sensi dell'art.148-bis del D.Lgs. 267/2000:

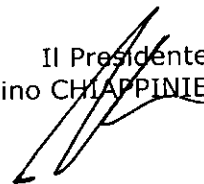
- 1) dichiara che costituiscono violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione o irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari dell'ente la mancata risposta alle richieste istruttorie, la presenza di debiti fuori bilancio, l'esecuzione del servizio di pulizia in assenza di titolo contrattuale, la mancata redazione della relazione sui risultati conseguiti di cui all'art 1 comma 612 l. 190/2014, la violazione del parametro di deficitarietà strutturale n. 4;
- 2) prescrive che l'ente adotti ogni misura correttiva idonea a superare definitivamente le criticità rilevate nella presente deliberazione;
- 3) dispone che copia della presente pronuncia sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Presidente del Consiglio comunale affinché ne dia comunicazione all'Organo consiliare, al Sindaco e all'Organo di revisione dell'Ente nonché ai fini dell'adempimento di cui all'art. 31 d lgs 14 marzo 2013 n. 33. Copia della deliberazione di presa d'atto della presente pronuncia da parte dell'ente dovrà pervenire a questa Sezione entro il termine di 60 giorni previsto dall'art.148-bis del Tuel; entro lo stesso termine dovranno pervenire i provvedimenti adottati dall'ente in esecuzione della presente pronuncia, unitamente alla attestazione dell'avvenuto adempimento dell'obbligo di pubblicazione disposto dall'art 31 del D.Lgs. n.33/2013, nei successivi 30 giorni.

Così deciso in Bari, il giorno 22 giugno 2017

Il Magistrato relatore  
Carmelina ADESSO



Il Presidente  
Agostino CHIAPPINIELLO



depositata in Segreteria

il .....11 A LUG. 2017.....

Il Direttore della Segreteria  
(dot. ssa ~~Marialuce~~ SCIANNAMEO)

