



DELIBERAZIONE N. 36/PRSP/2016

REPUBBLICA ITALIANA

La
Corte dei conti
in

Sezione regionale di controllo per la Puglia

CORTE DEI CONTI - CODICE UFF. T75



DOC. INTERNO N. 5820664Z del 29/07/2016

composta dai seguenti magistrati:

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

A seguito dell'adunanza pubblica del 28 aprile 2016 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, 2012 e 2013 dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti rispettivamente con deliberazione n. 10/SEZAUT/2012 del 18/06/2012, n. 6/2013/AUT/INPR in data 22 febbraio 2013 e con deliberazione n. 11/SEZAUT/2014/INPR in data 18 aprile 2014;

- le note istruttorie sui rendiconti 2011, 2012 e 2013 (così come successivamente integrate) indirizzate al comune ed all'Organo di revisione, e le controdeduzioni depositate dall'ente a riscontro, da ultimo l'integrazione pervenuta via PEC in data odierna;

- le osservazioni conclusive del Magistrato relatore in data 17 marzo 2016;

- l'ordinanza n. 40 del 17 marzo 2016 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna adunanza pubblica per l'esame delle criticità evidenziate nelle suddette osservazioni finali;

- le memorie depositate in data 20 aprile 2016 ed integrate in data odierna;

Udito il relatore Primo Ref. Rossana De Corato;

Udito, in rappresentanza del Comune di Molfetta (BA), il Sindaco dott.ssa Paola Natalicchio, il Responsabile del Settore Economico-finanziario dott. Giuseppe Lopopolo, intervenuti unitamente al Segretario Generale dott.ssa Marisa Nicassio e all'Assessore al Bilancio Angela Amato.

Ritenuto in

FATTO

In data 22 marzo 2013, 7 febbraio 2014 e 12 novembre 2014 sono pervenute le relazioni dell'Organo di Revisione del Comune di Molfetta (60.058 abitanti) sui rendiconti relativi, rispettivamente, agli esercizi 2011, 2012 e 2013, 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 con deliberazione n. 10/SEZAUT/2012, n. 6/2013/AUT/INPR e n. 11/SEZAUT/2014/INPR.

A seguito dell'attività di controllo espletata mediante numerose note istruttoria, anche integrative di quanto già richiesto in prima istanza, tutte indirizzate al comune ed all'Organo di revisione, sono stati presentati chiarimenti e precisazioni in ordine a numerosi aspetti della gestione finanziaria. L'amministrazione comunale ha fornito le delucidazioni richieste con memorie acquisite agli atti.

Il magistrato istruttore, non avendo ritenuto i suddetti chiarimenti idonei a superare i rilievi formulati, ha depositato le osservazioni finali, evidenziando i profili di criticità emergenti dall'esame dei rendiconti 2011, 2012 e 2013.

Con ordinanza n. 40 del 17 marzo 2016, il Presidente della Sezione ha quindi convocato il Comune di Molfetta (BA) per l'odierna adunanza pubblica, disponendo, contestualmente, la trasmissione all'ente delle suddette osservazioni finali del magistrato istruttore.

Copia dell'ordinanza n. 40/2016 e delle osservazioni sono state inviate al Comune di Molfetta, via PEC, il giorno 22 marzo 2016.



De
Am

In data 20 aprile 2016 sono pervenute, nel termine fissato dall'ordinanza presidenziale, le memorie illustrative, unitamente a numerosi allegati, con cui il Comune di Molfetta e l'Organo di revisione hanno rassegnato le proprie controdeduzioni in ordine ai rilievi formulati; le suindicate memorie illustrative sono state integrate, in data odierna, con ulteriore documentazione acquisita agli atti d'ufficio.

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 criticità rilevate.

I rilievi formulati dal magistrato istruttore s'incentravano prevalentemente su numerose problematiche attinenti:

- utilizzo degli interessi attivi maturati sul mutuo C.DD.PP. concesso per i lavori di completamento della diga foranea (Rendiconto 2011);
- Riallocazione dal Titolo V al Titolo IV delle entrate del mutuo C.DD.PP. concesso per i lavori di completamento della diga foranea (Rendiconto 2011);
- criticità nella verifica degli equilibri di parte corrente e di parte capitale (Rendiconti 2012 e 2013);
- problematiche inerenti alla situazione di cassa (Rendiconti 2012 e 2013);
- Mancato accantonamento del fondo svalutazione crediti (Rendiconti 2012 e 2013);
- sussistenza di debiti fuori bilancio da riconoscere (Rendiconti 2012 e 2013);
- erronea allocazione nei servizi in conto terzi (Rendiconti 2011, 2012 e 2013);
- criticità inerenti agli adempimenti funzionali alla tempestività dei pagamenti (Rendiconto 2012);
- incongruenze relative ai dati riferiti al limite di spesa del personale (Rendiconto 2012);
- problematiche relative all'acquisizione dei dati riferiti alla contrattazione decentrata per il personale dirigente e non dirigente (Rendiconto 2013);
- mancata trasmissione dei dati relativi alle società partecipate e riferiti agli eventuali oneri sostenuti dal comune a favore di tali organismi (Rendiconti 2012 e 2013).

Ritenuto in

DIRITTO

QUADRO NORMATIVO.

Prima di procedere all'esame delle criticità rilevate nei rendiconti degli esercizi 2011, 2012 e 2013 del Comune di Molfetta (BA) 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).

Considerato che, anche dopo l'entrata in vigore della citata normativa, risulta tuttora in vigore l'art. 7, c. 7, della legge n. 131/2003, qualora tutte o parte delle irregolarità esaminate non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della deliberazione prevista dall'art. 148-bis del D.Lgs. n. 267/2000 e/o l'avvio del procedimento di c.d. "dissesto guidato" disciplinato dall'art. 6, c. 2, del D.Lgs. n. 149/2011, la natura attualmente *anche* collaborativa del controllo svolto dalle Sezioni regionali della Corte dei conti non esclude la possibilità di segnalare agli enti interessati irregolarità contabili non gravi o meri sintomi di precarietà. Ciò appare utile per prevenire l'insorgenza di più gravi situazioni di deficiarietà o di squilibrio.

Le criticità riscontrate

1.- Utilizzo degli interessi attivi maturati sul mutuo C.DD.PP. concesso per i lavori di completamento della diga foranea (Rendiconto 2011)

Sulla base dei chiarimenti forniti dall'ente in occasione degli approfondimenti istruttori effettuati, il Collegio considera superato il rilievo formulato in sede di deferimento collegiale.

2.- Riallocazione dal Titolo V al Titolo IV delle entrate del mutuo C.DD.PP. concesso per i lavori di completamento della diga foranea (Rendiconto 2011)

In data 27/10/2004, è stato acceso presso la Cassa Depositi e Prestiti, ai sensi della legge 24/12/2003 n. 350 un Mutuo per complessivi € **33.025.056,05** destinati al completamento della diga foranea, banchinamento, dragaggio e raccordo stradale nuovo porto.

A tale Mutuo è stata attribuita la posizione n. 4463449.

La durata è stata fissata in 20 anni con decorrenza 01/01/2005-31/12/2024 e l'ammortamento prevede rate semestrali posticipate per l'importo annuale di € 2.500.000,00 a carico dell'ente con rimborso da parte dello Stato, nello specifico dal Ministero dell'Interno. Detto Mutuo fu correttamente iscritto nel Titolo V *Entrate derivanti da accensioni di prestiti*, risorsa 05.03.2103, capitolo PEG 2981 e destinato all'intervento 02.0901.01 "Acquisizione di beni immobili", capitolo 54302 "Lavori al nuovo porto di Molfetta".

In data 20/09/2011 con delibera di Giunta Comunale n. 179, in sede di approvazione della Variazione al Bilancio di Previsione 2011, ratificata dal Consiglio Comunale con Deliberazione n. 42 del 30/09/2011, il Comune di Molfetta provvedeva alla *riallocazione* delle somme residue del Mutuo per l'importo di € **31.683.389,00** dal Titolo V al Titolo IV, *Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossioni di crediti*. In corrispondenza, per le somme già allocate al Titolo II della spesa, la variazione ha riguardato solo l'anno di riferimento, che è diventato il 2011.

L'ente sostiene che in ottemperanza a quanto prescritto dall' art. 175 comma 7 del D.Lgs n. 267/2000 che vieta "...gli spostamenti di somme fra residui e competenza", alla



variazione in aumento sulla competenza del Titolo IV (+ € **31.683.389,00**) l'ente non ha fatto corrispondere una contestuale cancellazione sui residui attivi del Titolo V. Orbene, solo in sede di ricognizione dei residui attivi e passivi nel Conto del Bilancio 2011 approvata dalla Giunta Comunale con deliberazione n. 111 del 02/07/2012 ha provveduto alla cancellazione del residuo attivo per l'importo di € **31.745.289,00** dal Titolo V, risorsa 05.05.2103 "Mutuo completamento diga foranea". Quanto sopra descritto è comprovato dai dati esposti nel conto del Bilancio 2011 dove, alla risorsa 04.02.0546 "Contributo dello stato per completamento diga foranea ed altri interventi", per la prima volta viene iscritto l'importo di € 31.683.389,00 sulla competenza.

Tuttavia, è stata evidenziata una discrasia fra l'importo *riallocato* al Titolo IV (€ 31.683.389,00) - in seguito alla delibera di "Variazione al Bilancio di Previsione 2011..." adottata dalla Giunta Comunale - e l'importo successivamente cancellato dai residui attivi del Titolo V (€ 31.745.289,00) - in sede di "Ricognizione dei residui attivi e passivi nel Conto del Bilancio 2011" - pari ad € 61.900,00. Ulteriore elemento di discrasia è ravvisabile nella iscrizione dei residui passivi di cui al Titolo II reiscritti (nel 2011) per l'importo di € 31.556.754,91 a fronte di una riallocazione al titolo IV delle entrate di € 31.683.389,00 (differenza di € **126.634,09**).

L'ente ha dichiarato che in sede di riaccertamento dei residui attivi e passivi per il rendiconto 2013, avrebbe provveduto ad effettuare un "riallineamento" delle somme di competenza 2004 e di quelle di competenza 2011 sia per le entrate che per le spese: ciò al fine di garantire la corrispondenza con l'importo del mutuo effettivamente concesso.

Nelle deduzioni depositate in prossimità dell'adunanza collegiale, il comune ha confermato che, in sede di rendiconto 2015, le suindicate discrasie sono state definitivamente eliminate mediante il corretto riallineamento delle poste di bilancio. Nell'ambito dell'istruttoria sono stati effettuati numerosi approfondimenti in merito all'operazione di variazione di bilancio suindicata; invero, la stessa era apparsa alquanto singolare, apparentemente ingiustificata e comunque, sulla base della legislazione all'epoca vigente, assunta in violazione dell'obbligo d'imputazione, al Titolo V delle entrate, di mutui stipulati dall'ente, compresi quelli i cui oneri finanziari erano posti a totale carico dello Stato. Nello specifico, con riferimento al Mutuo in oggetto, l'ente ha riscosso nel 2009 la somma accertata nella competenza 2004 per € 525.500,00, precisamente con reversale n. 2664 del 06/07/2009. Nel corso del 2010 non ci sono state riscossioni, mentre, nel 2011, l'importo riscosso in competenza ammonta a complessivi € 5.840.925,28. Da successive verifiche effettuate nel corso dell'istruttoria, si è constatato che l'incasso di tale importo è riconducibile a due reversali:

- 1) reversale n. 3457 del 17/10/2011 per € 2.416.200,00;
- 2) reversale n. 4507 del 01/12/2011 per € 3.324.725,28.

La variazione di bilancio posta in essere dal comune, oltre a non essere stata adeguatamente motivata, in punto di diritto, nel provvedimento assunto dalla Giunta



comunale, ha destato numerose perplessità sia sotto il profilo strettamente contabile, che in relazione alle motivazioni che avrebbero indotto l'ente ad effettuare tale operazione. Invero, attraverso la riallocazione (in competenza 2011) del mutuo *de quo* dal Titolo V al Titolo IV, le riscossioni avvenute a fine 2011 sul Titolo IV (e non più sul Titolo V), hanno contribuito ad incrementare l'importo delle Entrate Finali Nette, consentendo un decisivo miglioramento del saldo del patto di stabilità per € 5.840.925,28, neutralizzando di fatto i pagamenti contabilizzati (in termini di cassa) nel medesimo esercizio finanziario 2011 al Titolo II della spesa. Il suindicato effetto compensativo non si sarebbe certamente realizzato se l'ente avesse mantenuto inalterata l'imputazione delle entrate da mutuo al Titolo V, così come aveva originariamente e giustamente fatto.

La questione relativa alla corretta contabilizzazione (al Titolo IV ovvero al Titolo V) di entrate derivanti dalla concessione di mutui sottoscritti e devoluti agli enti locali, ma interamente rimborsati dallo Stato (o dalle Regioni), era stato già oggetto di molteplici ed univoche interpretazioni da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, le quali avevano chiarito inequivocabilmente che la normativa vigente (art. 1 commi 75 e 76 della legge n. 311/2004) consentiva all'ente locale (destinatario finale e sottoscrittore del finanziamento) l'iscrizione della suindicata tipologia di entrata al Titolo IV (Trasferimenti), piuttosto che al Titolo V (Mutui), solo ed esclusivamente nel caso in cui le rate di ammortamento fossero direttamente pagate dall'ente (Stato o Regione) a carico del quale erano, tra l'altro, sostanzialmente poste (cfr. Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per la Campania n. 12, 50, 51, 52 del 2007, Corte dei conti, Sez. reg. per il Lazio n. 60/2008).

Orbene, tale circostanza non era certamente riscontrabile nel caso specifico del Comune di Molfetta, il quale pagava direttamente alla C.DD.PP. le rate di ammortamento del mutuo de quo, salvo contabilizzare il medesimo importo in entrata, a titolo di rimborso da parte dello Stato (Titolo II delle entrate). A titolo meramente esemplificativo si riportano di seguito alcuni passaggi del parere n.12/2007 della Corte dei conti, Sezione regionale di Controllo per la Campania: *"...Conseguentemente, qualora il Comune di (...) dovesse accendere un mutuo con la Cassa depositi e prestiti s.p.a. le cui rate di ammortamento figurassero integralmente a carico della Regione Campania con pagamenti da eseguirsi (dalla stessa) direttamente a favore dell'istituto finanziatore, l'Ente risulterebbe tenuto ad iscrivere il ricavato del mutuo nel Titolo IV dell'Entrata, alla categoria 3 "Trasferimenti di capitale dalla Regione", con corrispondente vincolo di destinazione della somma accertata agli investimenti, mentre il relativo debito risulterebbe iscritto nel bilancio della Regione essendo questa tenuta, a sua volta, alla contabilizzazione del ricavato dell'operazione tra le accensioni di prestiti. Va da sé, che l'allocazione al titolo IV (anziché V) dell'entrata derivante da mutuo potrebbe concorrere positivamente a migliorare i saldi finanziari dell'Ente locale validi ai fini dell'osservanza del Patto di stabilità interno per l'anno 2007, saldi determinati, ai sensi dell'art. 1, commi 680 e 683, della legge finanziaria n. 296 del 27 dicembre 2006, quale differenza tra*



entrate e spese finali...".

In proposito, va altresì annotato che è intervenuto uno scambio di note e pareri tra il Comune di Molfetta, il Ministero dell'Economia e delle Finanze e la Direzione Generale del Ministero dell'Interno, dal quale si evince che l'operazione posta in essere dal Comune di Molfetta aveva dato adito a numerose perplessità, sia in ordine alla correttezza contabile che alla legittimità del provvedimento di variazione assunto. Nello specifico, il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (cfr. nota del 6 dicembre 2013 - Prot. n. 100412) prendendo atto e recependo quanto affermato dal Ministero dell'Interno (cfr. lettera n. 137298 del 14 novembre 2013) specificava che: *"... in ogni caso, si prende atto di quanto comunicato dal competente Ministero dell'interno in ordine alla necessità di procedere alla modifica della contabilizzazione delle poste in esame, da imputare contabilmente al titolo V dell'entrata (entrate derivanti da accensioni di prestiti) e, pertanto, si invita codesto Comune di Molfetta a voler trasmettere le nuove certificazioni relative al rispetto del patto di stabilità interno per gli anni interessati..."*.

Senonché, nelle more dell'istruttoria in merito alla verifica della ricorrenza di condotte violative ed elusive del patto di stabilità interno 2011, è intervenuto il D.L. n. 16 del 2014 (*"Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche"*) che nella sua formulazione definitiva, a seguito di conversione in legge 2 maggio 2014 n. 68 - e con disposizione avente esplicitamente valenza d'interpretazione autentica - ha previsto testualmente quanto segue: *"...Per i mutui contratti dagli enti locali antecedentemente al 1° gennaio 2005 con oneri a totale carico dello Stato, **ivi compresi quelli in cui è l'ente locale a pagare le rate di ammortamento con obbligo da parte dello Stato di rimborsare le rate medesime**, il comma 76 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, si interpreta nel senso che l'ente locale beneficiario può iscrivere il ricavato dei predetti mutui nelle entrate per trasferimenti in conto capitale, con vincolo di destinazione agli investimenti. Considerati validi gli effetti di quanto operato fino al 31 dicembre 2013, a decorrere dall'anno 2014, nel caso di iscrizione del ricavato dei mutui di cui al primo periodo tra le entrate per trasferimenti in conto capitale con vincolo di destinazione agli investimenti, il rimborso delle relative rate di ammortamento da parte dello Stato non è considerato tra le entrate finali rilevanti ai fini del patto di stabilità interno..."* (art.18 comma 1 bis).

La sopravvenuta normativa, attagliandosi perfettamente alla vicenda riguardante il Comune di Molfetta, e ponendosi in termini esegetici come risolutiva e dirimente della questione *de qua*, ha dunque reso non più utili ulteriori valutazioni sul punto specifico.

3.- Criticità nella verifica degli equilibri di parte corrente e di parte capitale (Rendiconti 2012 e 2013)

Nel corso dell'istruttoria è emerso che l'esercizio 2012 presentava un disavanzo di parte corrente di € 141.817,70, nonostante l'ente avesse fatto ricorso all'utilizzo di entrate



straordinarie e non ripetitive.

Tuttavia, gli ulteriori approfondimenti effettuati dal comune a seguito del rilievo formulato, hanno evidenziato la sussistenza di rilevanti discrasie in merito, sia rispetto ai dati estrapolati dalla Relazione al rendiconto 2012, sottoscritta dal Collegio dei revisori dei conti in carica nel 2013, che con riferimento al questionario compilato mediante Siquel 2012. Invero, dalla documentazione acquisita, così come integrata - da ultimo - in occasione del deferimento in adunanza collegiale, si evince che il Rappresentante legale dell'ente, il Responsabile del Settore Economico-finanziario e l'Organo di revisione attualmente in carica, hanno certificato un assetto degli equilibri di bilancio assolutamente diverso da quello dichiarato dal precedente Collegio dei revisori dei conti. Pertanto, il risultato della gestione di competenza di parte corrente, relativo all'esercizio 2012, non espone più il rilevato disavanzo (€ 141.817,70) bensì, un saldo pari a zero; né risulta più applicato l'avanzo di amministrazione alla parte corrente del bilancio. Differenti sono anche le risultanze degli equilibri di parte capitale, ove, in dissonanza da quanto certificato dal precedente Collegio dei revisori, non si espone più un saldo pari ad € 791.000,00, ma il minor importo di € 276.541,64. A seguito della rettifica degli equilibri di bilancio, è stato, inoltre, evidenziato dall'amministrazione, che l'ente avrebbe dovuto apporre un vincolo sull'avanzo d'amministrazione, dato che il risultato positivo di competenza (pari ad € 276.541,64) derivava esclusivamente dalla gestione in conto capitale vincolata. Considerato che l'avanzo risultante dal rendiconto 2012, è stato pari ad € 155.961,84, si rileverebbe una differenza negativa di € -120.579,80, in termini di vincoli da ricostituire. Con riferimento a quest'ultima elaborazione contabile si riportano di seguito le tabelle esplicative, debitamente rettificate:

Tabella 1

CALCOLO AVANZO/DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE 2012

saldo gestione di competenza	276.541,64
saldo gestione dei residui	- 493.220,46
avanzo esercizi precedenti non applicato	372.640,66
avanzo/disavanzo di amministrazione	155.961,84

Tabella2

Tab 1.5 questionario rideterminata	2012
Risultato di amministrazione (+/-)	155.961,84
di cui:	
a) vincolato	276.541,64
b) per spese in conto capitale	
c) per fondo ammortamento	
d) per fondo svalutazione crediti	
e) non vincolato (+/-)	- 120.579,80



Per quel che concerne, invece, la rettifica effettuata sui dati relativi agli equilibri di bilancio si riporta la seguente tabella:

Tabella 3

EQUILIBRIO DI PARTE CORRENTE	
	2012 Consuntivo
Entrate titolo I	33.901.318,73
Entrate titolo II	9.249.823,62
Entrate titolo III	4.602.566,32
Totale titoli (I+II+III) (A)	47.753.708,67
Spese titolo I (B)	43.298.975,45
Rimborso prestiti parte del Titolo III* (C)	6.465.991,59
Differenza di parte corrente (D=A-B-C)	- 2.011.258,37
Utilizzo avanzo di amministrazione applicato alla spesa corrente (+) ovvero Copertura disavanzo (-) (E)	0
Entrate diverse destinate a spese correnti (F) di cui:	0
Contributo per permessi di costruire	64.910,87
Plusvalenze da alienazione di beni patrimoniali	1.946.347,50
Altre entrate (specificare)	
Entrate correnti destinate a spese di investimento (G) di cui:	0
Proventi da sanzioni violazioni al CdS	0
Altre entrate (specificare)	
Entrate diverse utilizzate per rimborso quote capitale (H)	
Saldo di parte corrente al netto delle variazioni (D+E+F-G+H)	- 0,00

EQUILIBRIO DI PARTE CAPITALE	
	2012 Consuntivo
Entrate titolo IV	31.036.968,95
Entrate titolo V **	0
Totale titoli (IV+V) (M)	31.036.968,95
Spese titolo II (N)	28.749.168,94
Differenza di parte capitale (P=M-N)	2.287.800,01
Entrate capitale destinate a spese correnti (F)	2.011.258,37
Entrate correnti destinate a spese di investimento (G)	0
Entrate diverse utilizzate per rimborso quote capitale (H)	0
Utilizzo avanzo di amministrazione applicato alla spesa in con	0
Saldo di parte capitale al netto delle variazioni (P-F+G-H+Q)	276.541,64

SALDO DELLA GESTIONE DI COMPETENZA 2012

276.541,64

Analoghe discrasie sono state rilevate nel corso dell'istruttoria effettuata sui dati relativi al conto consuntivo 2013; in altri termini, le risultanze contabili attestata dal Collegio dei revisori dei conti, sia nella relazione allegata al rendiconto, che in sede di compilazione del questionario, sono differenti rispetto a quelle rielaborate dallo stesso ente, in occasione del controllo effettuato da questa Sezione regionale.

Nello specifico, il saldo di parte corrente non espone più il dato (comunque negativo) di €



-134.758,64, bensì un disavanzo maggiore pari ad € -403.932,07, il quale, coincide perfettamente con il risultato finale della competenza 2013 (derivante dalla gestione di parte corrente e di parte capitale), non essendo stato compensato interamente con l'utilizzo di altre risorse, ovvero con l'applicazione dell'avanzo di amministrazione.

La rettifica di tali dati è correttamente riportata nella seguente tabella:

Tabella 4

EQUILIBRIO DI PARTE CORRENTE	
	2013 Consuntivo
Entrate titolo I	36.500.177,76
Entrate titolo II	14.775.953,48
Entrate titolo III	4.923.798,17
Totale titoli (I+II+III) (A)	56.199.929,41
Spese titolo I (B)	50.389.462,21
Rimborso prestiti parte del Titolo III* (C)	6.733.936,74
Differenza di parte corrente (D=A-B-C)	- 923.469,54
Utilizzo avanzo di amministrazione applicato alla spesa corrente (+) ovvero	
Copertura disavanzo (-) (E)	0
Entrate diverse destinate a spese correnti (F) di cui:	0
Contributo per permessi di costruire	492.537,47
Plusvalenze da alienazione di beni patrimoniali	
Altre entrate (specificare)	
Entrate correnti destinate a spese di investimento (G) di cui:	0
Proventi da sanzioni violazioni al CdS	0
Altre entrate (specificare)	
Entrate diverse utilizzate per rimborso quote capitale (H)	
Saldo di parte corrente al netto delle variazioni (D+E+F-G+H)	- 430.932,07

EQUILIBRIO DI PARTE CAPITALE	
	2012 Consuntivo
Entrate titolo IV	16.384.340,42
Entrate titolo V **	0
Totale titoli (IV+V) (M)	16.384.340,42
Spese titolo II (N)	15.891.802,95
Differenza di parte capitale (P=M-N)	492.537,47
Entrate capitale destinate a spese correnti (F)	492.537,47
Entrate correnti destinate a spese di investimento (G)	0
Entrate diverse utilizzate per rimborso quote capitale (H)	0
Utilizzo avanzo di amministrazione applicato alla spesa in con	0
Saldo di parte capitale al netto delle variazioni (P-F+G-H+Q)	0,00

SALDO DELLA GESTIONE DI COMPETENZA 2013

- 430.932,07

La corretta rielaborazione della situazione finanziaria del Comune di Molfetta, quanto meno, con riferimento agli equilibri di bilancio, ha consentito, anche per l'esercizio 2013, di ricostruire la situazione dei vincoli da apporre all'avanzo di amministrazione, così come



evidenziato nelle tabelle che seguono:

Tabella 5

CALCOLO AVANZO/DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE 2013	
saldo gestione di competenza	- 430.932,07
saldo gestione dei residui	408.174,58
avanzo esercizi precedenti non applicato	155.961,84
avanzo/disavanzo di amministrazione	133.204,35

Tabella 6

Tab 1.5 questionario rideterminata	2013
Risultato di amministrazione (+/-)	133.204,36
di cui:	
a) vincolato	220.479,07
b) per spese in conto capitale	
c) per fondo ammortamento	
d) per fondo svalutazione crediti	
e) non vincolato (+/-)	- 87.274,71

In definitiva, il comune ha evidenziato che sotto il profilo della necessaria ricostituzione dei vincoli, si sarebbe dovuto apporre un ulteriore vincolo sull'avanzo di amministrazione pari ad € 87.274,71, per compensare l'incapienza dell'avanzo risultante dal rendiconto 2013 (€ 133.204,36).

A tal proposito, l'ente ha specificato che, con la determinazione dell'avanzo di amministrazione riveniente dall'esercizio 2014, si è provveduto a ripristinare i vincoli precedentemente omessi (per € 220.479,07), così come indicato nel prospetto dimostrativo della composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014. Inoltre, in sede di controdeduzioni è stato rappresentato che la quota di disavanzo incrementatasi a seguito del ripristino del vincolo, è stata compresa nel ripiano del disavanzo tecnico ripartito in 29 anni. Ulteriore elemento di irregolarità attinente alla mancata apposizione di vincoli sull'avanzo di amministrazione, è rinvenibile nell'omessa contabilizzazione, sia nel 2012, che nel 2013, del fondo svalutazione crediti, così come si avrà modo di dire in prosieguo (cfr. punto n. 5).

A fronte delle gravi ed apparentemente inspiegabili incongruenze emerse in occasione del controllo effettuato da questa Sezione regionale, il Sindaco ed il Responsabile del Settore Economico-finanziario, anche nel corso della discussione orale, hanno rappresentato l'oggettiva ed enorme difficoltà incontrata sia nel ricostruire analiticamente i dati ed i risultati contabili riferiti agli esercizi 2012 e 2013, che nel comprendere le anomale dinamiche gestionali che, all'epoca, avevano determinato tali discrasie. Infatti, il Sindaco, ha rammentato che il Commissario Prefettizio dell'epoca, dott. Giacomo Barbato, non procedette nei termini di legge all'approvazione del consuntivo 2012, rendendosi inadempiente per oltre due mesi, nonostante la scadenza fosse fissata al 30 aprile 2013.



Peraltro, la proposta di delibera recante il provvedimento di approvazione del rendiconto fu sottoposta, in data 27 maggio 2013, allo stesso Rappresentante legale dell'ente, il quale: <<...declinò la proposta di approvazione e lasciò inevaso l'adempimento, apponendo financo un appunto in cui richiese di destinare lo schema di rendiconto "all'approvazione alla amministrazione subentrante", quando avrebbe dovuto con evidenza adempiervi nelle funzioni di Consiglio Comunale...>>. Tali circostanze, a dir poco atipiche, hanno comportato che l'Amministrazione neo eletta è stata costretta a fronteggiare "in emergenza" il suindicato adempimento contabile, per non incorrere nella sanzione del commissariamento e successivo scioglimento; inoltre, l'approvazione del rendiconto 2012, è stato effettuato sulla base dei dati cristallizzati durante una differente amministrazione e, comunque, in linea con quanto certificato dall'Organo di revisione.

Il Sindaco ha, inoltre, evidenziato che nel corso dell'esercizio 2013, anche a causa delle gravi vicende giudiziarie che hanno interessato l'ente e, conseguentemente, delle problematiche connesse riguardanti, tra le altre, l'allocazione delle risorse riconosciute al comune per i lavori del Porto di Molfetta, sono stati compiuti numerosi e complessi approfondimenti sulla gestione del bilancio del comune. Ebbene, sulla base del lavoro svolto, il Rappresentante legale dell'ente ha rappresentato che il Comune di Molfetta versava in una situazione di vero e proprio disordine contabile e documentale, al quale si è cercato di porre rimedio nei modi e termini previsti dalla vigente normativa.

Il Collegio, pur prendendo atto di quanto dichiarato dal comune, soprattutto in merito all'estraneità dell'attuale Amministrazione rispetto agli eventi, anche amministrativo-contabili, che hanno generato le criticità oggetto di rilievo da parte di questa Sezione, non può esimersi dal sottolineare l'anomalia della situazione descritta; infatti, oltre a palesare una notevole superficialità nella rendicontazione delle risultanze di bilancio, evidenzia la mancanza di attendibilità dei dati riportati sia nelle relazioni redatte dell'Organo di revisione *pro tempore*, che, presumibilmente, nelle risultanze certificate nei rendiconti della gestione finanziaria. Tale circostanza appare al Collegio gravemente censurabile sotto il profilo contabile, in quanto solo ed esclusivamente una corretta esposizione di tutti i dati riguardanti gli equilibri di competenza (di parte corrente e di parte capitale) può garantire una valutazione adeguata ed appropriata della reale situazione finanziaria dell'ente, sia con riferimento alla gestione di competenza, che in ordine alla formazione e natura dell'avanzo di amministrazione.

Tali considerazioni devono considerarsi valide anche nell'ipotesi in cui la corretta, benché successiva, rappresentazione degli equilibri di bilancio esponga delle risultanze leggermente migliorative rispetto a quelle elaborate in occasione dell'approvazione consiliare del rendiconto di gestione, così come accaduto per il conto consuntivo 2012. D'altra parte, appare non trascurabile la considerazione che, anche per il 2012, la rettifica apportata ai dati relativi agli equilibri di competenza, ha consentito di verificare con maggiore cognizione l'esistenza di vincoli sull'avanzo di amministrazione, non regolarmente



[Handwritten signature]

apposti, nonché la sussistenza di un disavanzo recuperato solo negli esercizi successivi. In disparte, la circostanza che in entrambe le relazioni redatte dal Collegio dei revisori *pro tempore* (per il 2012 ed il 2013), risultava applicata una quota dell'avanzo di amministrazione alla parte corrente del bilancio, successivamente rivelatasi inesistente a seguito delle rettifiche apportate.

A tal proposito il Collegio rammenta che ai sensi del principio contabile n.3 punto 59 (all'epoca vigente):

"...Il risultato di amministrazione, come richiesto dall'art. 187, comma 1, del Tuel, deve essere scomposto, ai fini del successivo utilizzo o ripiano, in:

- (a) fondi vincolati;*
- (b) fondi per il finanziamento delle spese in conto capitale;*
- (c) fondi di ammortamento;*
- (d) fondi non vincolati.*

I fondi vincolati si riferiscono per lo più ad economie di spesa di stanziamenti finanziati con entrate finalizzate o a contributi pervenuti oltre il termine massimo per effettuare le variazioni di bilancio e che, pertanto, hanno contribuito alla determinazione del risultato di amministrazione; 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 (...)

I vincoli di destinazione delle risorse confluite nel risultato di amministrazione permangono, anche se quest'ultimo non è capiente a sufficienza o è negativo (disavanzo di amministrazione); in questi casi l'ente dovrà ricercare le risorse necessarie per finanziare tutte le spese derivanti da entrate vincolate rifluite nel risultato di amministrazione.

Il risultato di amministrazione si collega a quello dell'esercizio precedente e all'evoluzione della gestione finanziaria dell'esercizio considerato..."

Per quel che concerne, invece, la situazione degli equilibri di bilancio riferiti all'esercizio 2013, emersa a seguito delle correzioni presentate dall'ente in occasione dei rilievi formulati da questa Sezione regionale, si evidenzia che permane il dato negativo relativo allo squilibrio di competenza pari ad € -430.932,07, ma con l'evidente aggravante che tale disavanzo è interamente determinato da uno squilibrio della parte corrente del bilancio, così come agevolmente deducibile dalla precedente tabella n. 4.

Infatti, nonostante il comune abbia applicato una parte delle entrate aventi carattere non ripetitivo (quali sono i proventi derivanti dagli oneri di concessione) per un importo alquanto cospicuo € 492.537,47, non è riuscito a sopperire allo squilibrio di parte corrente realizzatosi nel corso dell'esercizio di competenza; né ha potuto, così come ha operato nel 2012, applicare a tal fine una quota dei proventi delle alienazioni.

Invero, a partire dal 2013, l'art. 1, commi 443 e 444, della legge n. 228/2012, ha eliminato la possibilità di utilizzare le plusvalenze da alienazione di beni patrimoniali per conseguire l'equilibrio di bilancio di parte corrente.



M

pe

Osserva il Collegio che il mantenimento dell'equilibrio del bilancio, con particolare riferimento alla parte corrente, è elemento centrale e di fondamentale importanza nella gestione finanziaria degli Enti locali perché denota la capacità dell'Ente di assicurare la spesa corrente con le risorse ordinarie (primi tre Titoli delle Entrate) derivanti dal prelievo tributario, dai trasferimenti dallo Stato o da altre Amministrazioni pubbliche e dai proventi dei servizi e delle attività svolte in favore della comunità locale.

Tale principio trova riscontro nell'art. 162, co. 6 del TUEL (nella formulazione all'epoca vigente), il quale prevedeva espressamente che, sia in sede di approvazione del bilancio di previsione che nella successiva gestione, sia garantito l'equilibrio della gestione corrente intesa quale saldo positivo o pareggio dato dalla differenza tra la somma dei primi tre Titoli delle entrate e la somma delle spese correnti con quelle necessarie per il rimborso delle quote capitali dei mutui e dei prestiti obbligazionari.

In tal modo il legislatore ha inteso assicurare un equilibrio economico-patrimoniale impedendo il finanziamento di spese ordinarie e ricorrenti con entrate straordinarie o in conto capitale. Il verificarsi di una situazione di squilibrio nella quale le spese correnti sono superiori alle entrate ordinarie evidenzia l'esistenza di un'anomalia gestionale che può essere temporanea o duratura. Nel primo caso le cause della situazione di squilibrio potrebbero essere determinate da incrementi di spesa eccezionali o da un'imprevista riduzione delle entrate e, conseguentemente, si rende necessario porre in essere interventi di natura eccezionale che possono consistere in riduzioni di spesa, laddove possibile, o nell'utilizzo di entrate patrimoniali di Titolo IV per garantire l'equilibrio. Nel secondo caso, se lo squilibrio si ripete nel tempo, è sicuro indice di un "trend" della spesa che è divenuta strutturalmente superiore alle entrate ed i rimedi che l'Ente deve adottare debbono essere maggiormente incisivi e complessi tanto da determinare, alternativamente o congiuntamente, una progressiva riduzione della spesa o un aumento delle entrate ordinarie (primi tre Titoli).

L'importanza dell'equilibrio di bilancio è stata ribadita dal legislatore che, nell'ambito della legge di attuazione del principio del pareggio di bilancio previsto dall'art. 81 della Costituzione (Legge 24 dicembre 2012 n. 243), ha stabilito che i bilanci delle Regioni, dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Province autonome di Trento e di Bolzano si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, registrano: a) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali; b) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti (art. 9, co. 1 della Legge sopra citata).

Ha stabilito, inoltre, che qualora, in sede di rendiconto di gestione, gli Enti in questione registrino un valore negativo dei saldi indicati sopra, sono tenuti ad adottare misure di correzione tali da assicurarne il recupero della differenza negativa entro il triennio successivo (co. 2, del citato art. 9).



Quanto suesposto dovrebbe indurre gli enti locali ad attuare una gestione finanziaria diretta ad assicurare sia l'equilibrio della gestione di competenza che l'equilibrio della parte corrente del bilancio.

L'analisi dei dati contenuti nei rendiconti relativi agli esercizi 2012 e 2013 del Comune di Molfetta evidenzia, come sopra esposto, la presenza di un saldo negativo di parte corrente che è stato finanziato utilizzando, in entrambi gli esercizi, entrate per loro stessa natura non ripetitive.

In particolare, nell'esercizio 2013 l'applicazione alla parte corrente del bilancio dell'importo di € 492.537,47, non ha neppure garantito il raggiungimento dell'equilibrio di competenza; questo dato appare significativo se si considera che il comune ha contabilizzato un saldo di gestione dei residui positivo di € 408.174,58, una quota di avanzo di amministrazione (totalmente vincolato) riveniente dagli esercizi passati di € 155.961,84 (cfr. Tabella 5), i quali si sono rivelati insufficienti, ex se, a compensare la differenza negativa di parte corrente generata dal saldo tra i primi tre titoli dell'entrata ed il titolo I e parte del titolo III delle spese, pari ad € 923.469,54 (cfr. Tabella 4).

In altri termini, se il Comune di Molfetta non avesse utilizzato per riequilibrare il saldo di parte corrente entrate non ripetitive, si sarebbe determinata una situazione di inevitabile e grave disavanzo di amministrazione.

Il quadro contabile suindicato deve ritenersi ulteriormente peggiorato dalla mancata apposizione di vincoli sull'avanzo di amministrazione, così come si è già avuto modo di affermare in precedenza.

Il Collegio, nel prendere atto ed apprezzare gli sforzi compiuti nel ricondurre a regolarità ed ordine la caotica gestione contabile-finanziaria, non può, tuttavia, esimersi dall'evidenziare che l'esistenza di disavanzi di gestione, unitamente alla sussistenza di un disavanzo di amministrazione "effettivo", come nel caso di specie, può essere sintomo di una non sana gestione finanziaria, soprattutto se tali disavanzi derivano da squilibri di parte corrente.

4.- Problematiche inerenti alla situazione di cassa (Rendiconti 2012 e 2013)

Nel corso dell'istruttoria sono state evidenziate alcune discrasie tra i dati della cassa inseriti dall'Organo di revisione nel questionario Siquel, e quelli trasmessi dal comune a seguito dell'attività di controllo svolta da questa Sezione regionale.

Le criticità rilevate riguardano, nello specifico, i dati relativi all'entità della cassa vincolata. In particolare, le risultanze certificate nel questionario 2012 riportano un fondo cassa al 31 dicembre 2012 pari ad € 45.548.348,41 di cui € 26.305.328,37 quali fondi vincolati.

Tuttavia, l'Ente ha comunicato che, con deliberazione del Commissario Straordinario Prefettizio del 4 gennaio 2013, la cassa vincolata è stata calcolata per importo pari ad € 42.678.753,11. In tale provvedimento, in effetti, il Commissario "...dà atto che non sono disponibili, se non per far fronte a temporanee esigenze di cassa, le somme accreditate dallo Stato e dalla Regione, per l'espletamento di interventi di investimento nei servizi



indispensabili, con specifico vincolo di destinazione così come risultanti dal prospetto allegato" (il prospetto riporta il totale di € 42.678.753,11).

Il comune, inoltre, ha rappresentato che "...si evidenzia un disallineamento tra quanto riportato nella deliberazione del Commissario (dato corretto) e quanto risultante dal conto del Tesoriere".

Al fine di verificare l'attendibilità dei dati comunicati, è stato chiesto di fornire la motivazione di tale disallineamento, unitamente al deposito della copia del riepilogo di cassa e della verifica di cassa al 31 dicembre 2012 e al 31 dicembre 2013, e di specificare se i fondi vincolati utilizzati nel 2012 per spese correnti, sono stati interamente ricostituiti a fine esercizio.

L'ente nella nota di risposta depositata in prossimità dell'adunanza collegiale, ha specificato, in via preliminare, che il mancato allineamento di tali dati è stato successivamente corretto nelle scritture contabili; inoltre, ha chiarito che la rilevata discrasia sarebbe imputabile a un difetto di comunicazione con il Tesoriere; infatti, nel corso dell'esercizio 2012, non si è provveduto con tempestività e continuità alla conciliazione reciproca dei saldi di cassa vincolati.

In definitiva l'ente ha ricostruito i dati della cassa così come sinteticamente indicato nella seguente tabella:

Tabella 7

	Fondo cassa al 31.12.2012	Fondo cassa al 31.12.2013
Fondo cassa totale	€ 45.548.348,41	€ 36.892.280,32
Fondo cassa vincolato	€ 42.678.753,11	€ 37.982.321,07
Differenza	€ 2.869.595,30	€ -1.090.040,75

L'ente ha affermato che sono stati utilizzati fondi a destinazione vincolata per pagamenti di spese correnti nel rispetto dei limiti previsti dagli artt. 195 e 222 del Tuel e che, comunque, al 31 dicembre 2015 la cassa vincolata ammontava ad € 36.729.235,79 a fronte di una cassa complessiva di € 36.419.479,31, registrando una differenza negativa corrispondente alla mancata ricostituzione dei vincoli pari ad € 309.756,48.

Tali dati non sono stati completati con il deposito dei verbali relativi alle verifiche di cassa redatti nel 2012 e nel 2013, in quanto il comune ha dichiarato che: *"... Nonostante le reiterate richieste, il Collegio dei revisori allora in carica non ha ancora fornito i verbali delle verifiche di cassa sia per l'anno 2012 che per l'anno 2013. Ne deriva che l'ente non è ad oggi in grado di esibire tale la documentazione..."*.

In via preliminare, il Collegio ribadisce che il Comune di Molfetta, anche per quel che concerne la gestione della cassa ed il rapporto intercorrente con la tesoreria, presenta (almeno per gli esercizi finanziari 2012 e 2013) una situazione critica connessa ad una grave e generalizzata disorganizzazione dell'Ufficio finanziario ed un disordine gestionale che non ha consentito neppure di reperire la documentazione comprovante l'andamento



della cassa e le relative verifiche periodiche previste dalla legge.

Per quel che concerne, invece, la questione dell'utilizzo per cassa di entrate a destinazione vincolata, tra l'altro, non integralmente ricostituite a fine esercizio, si evidenzia che con la riformulazione dell'art. 180, comma 3, lett. d) del Tuel (modificato con D.Lgs n. 118/2011), il legislatore ha tipizzato la classificazione delle entrate per le quali gli enti locali devono garantire l'apposizione di un vincolo di destinazione operante anche in termini di cassa.

Nello specifico, dal combinato disposto dell'art. 180, comma 3, lett. d) e dell'art. 185, comma 2, lett. i) – anch'esso modificato dal D.Lgs n. 118/2011 - si evince che entrate a destinazione vincolata, nel senso suindicato, sono quelle i cui vincoli derivano dalla legge, da trasferimenti e da prestiti.

In altri termini, solo con riferimento a queste tipologie di entrate operano i limiti di utilizzo, con obbligo di ricostituzione entro l'anno, prescritti dal combinato disposto degli artt. 195 e 222 del TUEL, e nel rispetto della peculiare procedura prevista.

Tuttavia, è fuor di dubbio che le altre entrate vincolate, non rientranti *stricto sensu* nelle categorie innanzi indicate, non possono essere considerate *sic et simpliciter* come entrate libere, infatti, l'ente deve comunque tenerne adeguata evidenza contabile, ai fini della corretta ricostruzione delle poste che incidono sul risultato d'amministrazione, e quindi sulla veritiera rappresentazione di un effettivo avanzo, o, al contrario, di un disavanzo al quale deve essere data idonea copertura.

Orbene, pur non potendo analizzare nello specifico la categoria di entrate vincolate utilizzate per cassa (e solo parzialmente ricostituite) da parte del Comune di Molfetta, in quanto si tratta di informazioni non note al Collegio, tuttavia, non ci si può esimere dal rilevare che il comune ha contabilizzato nella cassa vincolata, pressoché esclusivamente, entrate derivanti da mutui o da trasferimenti, lasciando, quindi, intendere che lo "scompenso" dichiarato, con ogni probabilità, derivi proprio dalla mancata ricostituzione di tale categoria di risorse.

D'altra parte, anche le criticità evidenziate nella gestione dell'avanzo, così come si è avuto modo di sottolineare nel precedente punto 3, hanno palesato alcune irregolarità contabili attinenti, per l'appunto, alla mancata apposizione di vincoli sull'avanzo di amministrazione ed alla sussistenza di un disavanzo "effettivo".

5.- Mancata costituzione del fondo svalutazione crediti (Rendiconti 2012 e 2013)

Nel corso dell'istruttoria è emerso che il comune di Molfetta, per entrambi gli esercizi finanziari oggetto di controllo, non ha costituito il fondo svalutazione crediti previsto dall'art. 6 comma 17 del D.L. 95/2012 convertito dalla L. n. 135/2012.

Infatti, dal questionario Siquel, nonché dalla consultazione della banca dati Sirtel e dai certificati consuntivi inviati al Ministero dell'Interno si evince che non sono stati apposti vincoli di alcuna natura sull'avanzo di amministrazione, conseguentemente, alcun accantonamento e/o vincolo è stato effettuato a titolo di fondo svalutazione crediti.

L'Organo di revisione ha precisato che: "...nell'anno 2012 l'Ente ha costituito un fondo



svalutazione crediti per € 80.087,00. Lo stesso fondo ha finanziato, a fine esercizio, la cancellazione di residui attivi di pari importo relativamente alla TARSU...".

Inoltre, il Dirigente del settore economico-finanziario ha comunicato che "...nell'anno 2012 l'Ente, pur avendo costituito un fondo svalutazione crediti per € 80.087,00, non ha provveduto ad accantonarlo tra i vincoli dell'avanzo di amministrazione. Tuttavia, il Comune di Molfetta, in quanto ente sperimentale per l'armonizzazione dall'anno 2014, in sede di riaccertamento straordinario ha accantonato l'importo di € 75.893,89 a fondo crediti di dubbia esigibilità..."

Anche per il 2013 l'ente ha confermato la mancata costituzione del fondo svalutazione crediti; tuttavia, ha dichiarato che il mancato accantonamento è stato recuperato interamente in sede di riaccertamento straordinario ed assorbito nella voce fondo crediti di dubbia esigibilità per l'importo complessivo di € 1.171.801,90 di cui € 75.893,89 riferiti al 2012 ed € 1.095.908,01 al 2013. Quest'ultimo importo è stato iscritto tra le spese del bilancio di previsione 2014/2016.

Il Collegio, pur prendendo atto dell'accantonamento (al 31 dicembre 2014) del fondo crediti di dubbia esigibilità, evidenzia che il comune non ha esplicitato le voci di bilancio sulla base delle quali è stato, successivamente, calcolato il *quantum* del fondo crediti dubbia esigibilità.

Rammenta il Collegio che l'art. 6, c. 17, del D.L. n. 95/2012, per l'esercizio 2012, stabiliva per gli enti locali l'obbligo di iscrivere nel bilancio di previsione un fondo di svalutazione crediti di importo non inferiore al 25% dei residui attivi dei Titoli I e III aventi anzianità superiore a 5 anni. Previo parere motivato dell'Organo di revisione, potevano essere esclusi dalla base di calcolo i residui attivi per i quali era stata analiticamente certificata dai competenti responsabili di servizio la perdurante sussistenza delle ragioni di credito e l'elevato tasso di riscuotibilità.

Il fondo di svalutazione crediti, prima delle recenti modifiche introdotte dalla normativa sulla armonizzazione contabile, era un istituto giuridico sostanzialmente volto ad impedire agli enti locali l'effettuazione di spese finanziate con residui attivi che, per la loro anzianità, risultavano di dubbia esigibilità. Gli stanziamenti al fondo svalutazione crediti erano, infatti, strumentali alla creazione di avanzi di competenza che confluivano nell'avanzo di amministrazione vincolato.

Più precisamente, si trattava di una posta passiva avente la funzione di compensare eventuali minori entrate derivanti da crediti insussistenti o inesigibili al fine di preservare l'ente da possibili squilibri. Lo stanziamento, presente in bilancio, destinato al fondo di svalutazione crediti non poteva essere impegnato ed era destinato a confluire nell'avanzo di amministrazione quale fondo vincolato ai sensi dell'art.187, co.1, del D.Lgs. n. 267/2000 (circolare R.G.S. n.5 del 7 febbraio 2013 e principio contabile n.1.53, all'epoca vigente). Proprio per tale ragione, se l'avanzo di amministrazione accertato con il rendiconto non risultava sufficientemente capiente (in quanto di importo inferiore) per garantire il suddetto



vincolo, per la differenza, si configurava un disavanzo di amministrazione da ripianare secondo le regole stabilite dall'art.188 del D.Lgs. n.267/2000. In altre parole, se l'importo dei fondi vincolati (tra i quali figura il fondo svalutazione crediti) risultava superiore all'importo del risultato di amministrazione (come nel caso in esame), si concretizzava un disavanzo di amministrazione. Così come si è già avuto modo di approfondire nel precedente paragrafo n. 3, si ribadisce che i vincoli di destinazione delle risorse confluite nel risultato di amministrazione permangono anche se quest'ultimo non è sufficientemente capiente o se è negativo. In questi casi l'ente deve provvedere a reperire le risorse necessarie per finanziare tutte le spese derivanti da entrate vincolate rifluite nel risultato di amministrazione (principio contabile n.3.59).

Rileva il Collegio che il disavanzo di amministrazione derivante da un fondo svalutazione crediti superiore rispetto all'entità del risultato di amministrazione, deve essere ripianato secondo le modalità stabilite dall'art.188 del D.Lgs. n. 267/2000; tale situazione, nel caso specifico del Comune di Molfetta, ricorre sia nel 2012, che nel 2013, ove già sono state evidenziate situazioni di disavanzo effettivo.

Pertanto, presumibilmente il risultato di amministrazione riferito ad entrambi gli esercizi finanziari avrebbe dovuto esporre un valore ulteriormente negativo.

6.- Criticità relative alla formazione e riconoscimento dei debiti fuori bilancio (Rendiconti 2012 e 2013)

Nel corso dell'istruttoria è emerso che, in sede di redazione del rendiconto 2012, e precisamente con nota del 19 agosto 2013, il Dirigente del Settore Economico-finanziario, ha evidenziato la sussistenza di *"...passività potenziali connotate dai requisiti di riconoscibilità di debiti fuori bilancio ex art. 194 comma 1 lett. a) sentenze esecutive, lett. b) copertura di disavanzi, lett. e) acquisizione di beni e servizi..."*, elencate nella medesima nota.

Ulteriori approfondimenti hanno consentito di acquisire un elenco analitico delle singole partite debitorie rivenienti dai rapporti di servizio con le società partecipate: Molfetta Multiservizi SPA, ASM e MTM SPA, nonché di verificare le modalità di copertura dei disavanzi effettuati dall'ente nel corso dell'esercizio 2013.

Per quel che concerne l'operazione di riconoscimento dei debiti fuori bilancio a favore della Molfetta Multiservizi SPA e ASM, rispettivamente pari ad € 1.303.819,77 ed € 1.300.238,74, si evince che si tratta di corrispettivi dovuti alle società a seguito di servizi conferiti dal comune in assenza di copertura finanziaria, anche riferite a d annualità risalenti nel tempo (per es. 1999, 2002, 2004 ecc.).

Rammenta il Collegio che l'art. 6 comma 4 (abrogato a decorrere dal 1° gennaio 2015) del D. L. n. 95/2012, prevedeva: *"... A decorrere dall'esercizio finanziario 2012, i Comuni e le Province allegano al rendiconto della gestione una nota informativa contenente la verifica dei crediti e debiti reciproci tra l'Ente e le società partecipate. La predetta nota, asseverata dai rispettivi organi di revisione, evidenzia analiticamente eventuali discordanze e ne*



fornisce la motivazione; in tal caso il Comune o la Provincia adottano senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie...".

Sulla base di quanto acquisito agli atti, il Comune di Molfetta nel 2013 ha correttamente, ancorché tardivamente (considerata la scadenza del 31/12/2012), adempiuto all'obbligo di verificare e vagliare la sussistenza di eventuali situazioni debitorie con le società partecipate, nonché di garantire il finanziamento e conseguente riconoscimento della debitoria emergente a seguito dell'avvenuto allineamento contabile.

Evidenzia il Collegio che il riconoscimento dei debiti fuori bilancio a favore delle società partecipate suindicate per importi cospicui, è derivato prevalentemente dalla verificata sussistenza di numerosi crediti che le suindicate società vantavano nei confronti del socio-comune per servizi, lavori e forniture conferiti direttamente alle medesime in assenza di specifico impegno di spesa e, presumibilmente, in aggiunta alle prestazioni già previste nel contratto di servizio che regola i rapporti tra l'ente e i propri organismi partecipati.

La peculiarità dell'operazione di riconoscimento dei debiti fuori bilancio a favore delle partecipate, risiede non solo nella formazione di una debitoria extra bilancio piuttosto considerevole, ma anche nell'anomala presenza di debiti vetusti, fatturati al Comune di Molfetta già da numerosi anni, per i quali, inspiegabilmente, i dirigenti competenti non hanno provveduto ad assumere, di volta in volta, i regolari impegni di spesa.

Osserva il Collegio che tale circostanza, pur non comprovando una condotta scientemente elusiva del patto di stabilità ha, nella sostanza, determinato la mancata contabilizzazione di tali spese negli esercizi di riferimento, con possibile alterazione del saldo finale del patto di stabilità, oltre, naturalmente di quello di competenza.

Invero, una condotta corretta e conforme ai principi di sana gestione finanziaria avrebbe dovuto indurre il comune, nel corso di ciascun anno, a verificare l'eventuale sussistenza dei requisiti di legittimità delle spese sostenute dalle società e, conseguentemente, ad impegnare e contabilizzare le stesse in tali esercizi finanziari; d'altronde, il costante riallineamento nei rispettivi bilanci delle posizioni creditorie e debitorie tra socio pubblico e società partecipate, avrebbe dovuto già rientrare negli ordinari e consueti adempimenti a cui sono obbligati gli enti pubblici che detengono partecipazioni societarie.

La debitoria riferita all'esercizio 2013, derivante dai servizi prestati dalla società Molfetta Multiservizi SPA nella medesima annualità, è stata riconosciuta, seppur tardivamente, con maggiore celerità rispetto a quanto avvenuto in precedenza, ovvero nel successivo esercizio finanziario 2014 (cfr. deliberazione di C.C. n. 50/2014); pertanto, si può affermare che il comune sembra aver intrapreso un *trend* di miglioramento nella gestione della debitoria fuori bilancio, ed in particolare nella procedura di corretta contabilizzazione della stessa.

Nel corso del 2013 il Comune di Molfetta ha anche proceduto alla copertura del disavanzo pari ad € 110.212,71 (riveniente dalle somme delle perdite degli esercizi 2008 e 2012) derivante dalla gestione della società partecipata M.T.M. spa.



A seguito della richiesta di chiarimenti formulati nel corso dell'attività istruttoria, il comune ha chiarito che il progetto di bilancio, portato in approvazione all'Assemblea dei soci, della M.T.M. spa riferito all'esercizio 2009, chiudeva con una perdita di esercizio di € 59.349,39, la quale sommata alle perdite degli anni precedenti (coincidenti con la perdita di esercizio del 2008, pari ad € 32.200,71), abbattava il capitale netto ad € 121.059,99.

Nello specifico l'ente ha riportato la situazione di patrimonio netto della M.T.M. spa, illustrandola nel seguente quadro riassuntivo:

- Capitale sociale	€ 206.400,00;
- Fondo di riserva	€ 6.309,09;
- Perdite portate a nuovo	€ -32.300,71;
- Perdita di esercizio 2009	€ - 59.349,39
CAPITALE NETTO	€ 121.058,99

L'ente, in considerazione di una riduzione del capitale netto pari ad € 85.341,01 (corrispondente al 41,35%) del capitale sociale ha deliberato di "portare a nuovo" le perdite pregresse consentendo al capitale netto di risalire ad € 153.359,70, e riducendo la differenza rispetto al capitale sociale

Alla luce di quanto dichiarato dal comune la copertura della perdita è stata effettuata in assenza delle condizioni previste dall'art. 2447 del Codice Civile, bensì, al solo fine di evitare che la società incorresse nelle condizioni di cui all'art. 2446.

Tuttavia, si rileva che la situazione di patrimonio netto suesposta non fa riferimento ai dati dell'ultimo bilancio approvato dalla società al momento del riconoscimento del debito (bilancio di esercizio 2012), ma riporta i dati contabili relativi al "...progetto di bilancio dell'esercizio 2009...". Tale considerazione è confermata dalla circostanza che i dati ricostruiti dall'ente, nel precedente quadro riassuntivo, non comprendono la perdita di esercizio 2012 (pari ad € 77.912,00), nonostante l'ente abbia provveduto a ripianarla con la medesima deliberazione n. 39 del 23 dicembre 2013.

Infine, nulla è stato riferito in merito alle modalità e tempistica di copertura delle perdite riferite agli esercizi 2010 e 2011.

A completamento del quadro finanziario nell'ambito del quale è stata realizzata tale operazione di copertura delle perdite, è stato acquisito il prospetto riportante i risultati di esercizio delle società partecipate, dal quale si evince che la M.T.M. spa risulta in perdita ininterrottamente dall'anno 2008.

Tabella 8

RISULTATI D'ESERCIZIO DELLE SOCIETA' PARTECIPATE DAL COMUNE DI MOLFETTA (dati in euro)							
DENOMINAZIONE SOCIETA'	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008
A.S.M. s.r.l.	- 221.652,00	2.796,00	- 603.570,00	- 616.759,00	- 281.043,00	- 211.802,00	- 119.819,00
M.T.M. s.p.a.	- 93.064,00	- 144.640,00	- 77.912,00	- 25.242,00	- 36.160,00	- 59.349,00	- 32.301,00
MOLFETTA MULTISERVIZI s.p.a.	- 73.908,00	217.320,00	150.486,00	66.347,00	168.515,00	- 109.196,00	14.725,00
MOLFETTA PORTO s.r.l.	759,00	- 923,00	- 1.673,00	- 1.798,00	- 1.518,00	- 1.477,00	361,00
G.A.C. TERRE DI MARE s.c.a.r.l.	157,00	1.038,00	-	- 438,00	-	-	-



Osserva il Collegio che l'operazione posta in essere dal Comune di Molfetta, nei confronti della propria società partecipata, sembrerebbe violare il divieto imposto dall'art. 6 comma 19 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 il quale dispone che: *"Al fine del perseguimento di una maggiore efficienza delle società pubbliche, tenuto conto dei principi nazionali e comunitari in termini di economicità e di concorrenza, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non possono, salvo quanto previsto dall'art. 2447 codice civile, effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, né rilasciare garanzie a favore delle società partecipate non quotate che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali..."*

E' noto che la suindicata disposizione, muovendo da una prospettiva di contenimento dei costi degli apparati pubblici e di forte limitazione dello strumento societario da parte degli enti pubblici, troppo spesso usato come schermo per eludere i vincoli di finanza pubblica cui sono sottoposti, ha introdotto un divieto che preclude in radice la possibilità per gli enti controllanti d'intervenire a favore delle proprie società partecipate, laddove queste presentino perdite di esercizio negli ultimi tre anni.

La disposizione si propone, perciò, di porre un freno alla prassi, ormai consolidata, seguita in particolare dagli enti locali di procedere a ricapitalizzazioni e ad altri trasferimenti straordinari per coprire le perdite strutturali (tali da minacciare la continuità aziendale); tale prassi finisce, da un lato, per impattare negativamente sui bilanci pubblici, compromettendone la sana gestione finanziaria e, dall'altro, si contrappone alle disposizioni comunitarie, le quali vietano che soggetti che operano nel mercato comune beneficino di diritti speciali o esclusivi, o comunque di privilegi in grado di alterare la concorrenza "nel mercato", in un'ottica macroeconomica.

In sostanza, la norma "de qua" ha imposto *"...l'abbandono della logica del salvataggio a tutti i costi di società pubbliche partecipate da enti pubblici che versano in situazioni d'irrimediabile dissesto, ovvero l'ammissibilità di provvedimenti tampone con dispendio di disponibilità finanziarie a fondo perduto"...*, positivizzando per legge *"...pratiche economiche che già avrebbero dovuto orientare la discrezionalità amministrativa e avrebbero dovuto costituire la base di ogni scelta volta alla sana gestione finanziaria degli organismi pubblici, a fronte dell'uso di risorse della collettività..."* (cfr. Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 753/2010 e Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n.29/2012).

Né l'operazione di copertura delle perdite posta in essere dal comune socio rientra nell'ambito della cd. ricapitalizzazione prevista dall'art. 2447 c.c., così come, d'altra parte, è stato confermato dallo stesso ente in sede di controdeduzioni.

Infatti, la formulazione del citato art. 6 comma 19 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, escludendo esplicitamente



il divieto ivi contenuto, nel solo caso contemplato dall'art. 2447 c.c., consente al socio di effettuare tale operazione senza incorrere nel divieto normativo, purché la perdita di oltre un terzo del capitale sociale abbia determinato la riduzione dello stesso al di sotto del limite legale; circostanza, quest'ultima, non verificatasi nel caso *de quo*.

Orbene, alla luce di quanto suesposto, il Collegio non può esimersi dallo stigmatizzare la condotta del comune che è incorso nel divieto di cui all'art. 6 comma 19 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, ponendo in essere sostanzialmente una condotta elusiva del divieto di soccorso finanziario in favore della società partecipata *de qua*, la quale, comunque, nel 2014 registrava ancora rilevanti perdite di esercizio.

7.- Errata allocazione di alcune voci di bilancio nei servizi per conto terzi (Rendiconti 2011, 2012 e 2013)

Nel corso dell'istruttoria relativa la rendiconto 2011 sono stati chiesti chiarimenti in merito alla composizione delle voci di spesa, contabilizzate quali pagamenti nella voce "altre per servizi in conto terzi" per l'importo totale di € 3.422.838,00.

Il comune ha trasmesso, in un primo momento, uno stralcio del P.E.G. con l'indicazione dei relativi capitoli nei quali era avvenuta la corrispondente movimentazione senza tuttavia, fornire i chiarimenti necessari ai fini della valutazione circa la corretta imputazione di tali voci di spesa fra i servizi in c/terzi.

A seguito di successivi approfondimenti istruttori si chiedeva di fornire ulteriori dettagli concernenti la data dei pagamenti e della eventuale riscossione dell'importo accertato, oltreché la corretta riferibilità alla spesa corrente o in conto capitale delle voci di entrata. L'ente ha fornito in allegato il mastro degli impegni e degli accertamenti e, per alcune voci di impegni specificava che "...a parere degli uffici...non sono correttamente allocati nei servizi per conto terzi"; nel contempo sono state individuate alcune voci di spesa che sembrerebbero erroneamente imputate tra i "servizi per conto terzi", trattandosi di "spese anticipate per conto di privati" dell'importo di € 700.650,75; di cui:

- € 500.650,75 rappresenterebbero, in realtà, spese correnti;
- € 200.000,00, invece, sarebbero imputabili alla spesa in conto capitale in quanto riferite ad un impianto elettrico.

Inoltre, nell'ambito delle "spese anticipate per conto della Regione", sarebbe stata erroneamente allocata la spesa di € 227.831,22 che dovrebbe essere considerata spesa corrente sostenuta a vario titolo dall'ente.

Infine, fra le "spese anticipate per conto della provincia" sarebbe stata erroneamente allocata la somma di € 50.000,000 ascrivibile, anch'essa, alla spesa corrente.

Medesimo rilievo è stato formulato nei rendiconti 2012 e 2013, ove è stata contestata l'errata contabilizzazione tra i servizi in conto terzi delle seguenti voci: "spese anticipate per conto privati, regione stato ed altri enti" per € 1.048.350,56 (rendiconto 2012) e "spese anticipate per conto privati" per € 341.601,54 e "spese anticipate per conto della Regione"



per € 294.776,14 (rendiconto 2013).

Il Comune di Molfetta, in prossimità dell'adunanza collegiale, ha presentato ulteriori specificazioni in merito, confermando che l'importo di € 700.650,75 (rendiconto 2011) riguarda sia spese di parte corrente che di parte capitale, e che la quota parte di € 493.880,46 è stata pagata nel corso degli esercizi 2012 e 2013, mentre la somma residua di € 260.770,29 è stata oggetto di cancellazione nel rendiconto 2013. L'ente, comunque, non è stato in grado di precisare se, effettivamente, l'importo di € 200.000,00, riferito ad interventi per "impianto elettrico", sia da considerarsi quale spesa in conto capitale.

Nel corso della discussione orale il Dirigente del Settore economico –finanziario e il Sindaco hanno rappresentato le notevoli difficoltà incontrate nel reperimento della documentazione, la quale era conservata in modo caotico e, in alcuni casi, non è stata neanche rinvenuta in atti, così come, d'altra parte, già evidenziato in precedenza.

Per quel che concerne le ulteriori spese di € 227.831,22 (spese anticipate per conto della regione), il comune ha specificato che, ancorché si tratti di spese erroneamente imputate ai servizi per conto terzi, in alcuni casi sono state accertate, impegnate, rimosse e liquidate nel medesimo esercizio finanziario, in altri si è proceduto alla successiva regolarizzazione negli appropriati titoli di bilancio.

Per quel che concerne i rilievi formulati con riferimento agli esercizi 2012 e 2013, il comune ha ribadito quanto già illustrato in corso d'istruttoria, confermando sostanzialmente l'errata allocazione di alcune voci di bilancio tra i servizi per conto terzi.

Rammenta il Collegio che al punto 25 del principio contabile n. 2, approvato dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali il 18 novembre 2008 (all'epoca vigente), è evidenziato che:

Le entrate da servizi conto terzi devono essere limitate a quelle strettamente previste dall'ordinamento finanziario e contabile, con responsabilità del servizio finanziario sulla corretta imputazione. Le entrate e le spese da servizi conto terzi riguardano tassativamente solo alcune specifiche fattispecie (le ritenute erariali, le ritenute effettuate al personale ed ai collaboratori di tipo previdenziale, assistenziale o per conto di terzi, i depositi cauzionali, il rimborso dei fondi economici anticipati all'economista, i depositi e la loro restituzione per spese contrattuali e le entrate e le spese per servizi rigorosamente effettuati per conto di terzi).

Deve, peraltro, essere precisato che nei servizi per conto terzi non possono essere collocate entrate e spese per funzioni delegate dalla Regione (cfr. art. 165, comma 12, del TUEL).

Orbene, alla luce di quanto sopra riportato e considerata la tassatività dell'elenco indicato, evidenzia, il Collegio, che le spese allocate nella voce: "Altre per servizi conto terzi", non possono riguardare attività della gestione tipica dell'ente e, quindi, non mirano a realizzare un fine istituzionale ed un interesse diretto dell'ente locale e della collettività amministrata. Osserva, il Collegio, che possono correttamente essere contabilizzate tra i servizi per conto terzi solo quelle entrate e spese che, per il solo fatto della riscossione o del pagamento di



una somma, fanno sorgere automaticamente per l'Ente locale l'impegno a pagare (ad un determinato creditore) o il diritto ad ottenere il rimborso (da un determinato debitore) della stessa somma.

Tali voci di bilancio, contabilizzate in entrata e uscita, sono per definizione in equilibrio, e sono gestite dall'ente in nome e per conto di altri soggetti, tuttavia restano, in ogni caso, estranee all'amministrazione del patrimonio dell'ente.

Quanto indicato trova puntuale conferma anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenza n.188/2014) e nei principi contabili approvati dal Ministero dell'Interno.

Non possono, invece, indipendentemente dalla fonte di finanziamento, rientrare nei servizi conto terzi le risorse (anche se provenienti da altri enti o assoggettate ad un vincolo di destinazione o ad un obbligo di rendicontazione nei confronti del soggetto erogatore) rivolte a realizzare un interesse diretto della collettività amministrata o a perseguire finalità rientranti nelle funzioni istituzionali dell'Ente. Appare evidente, al Collegio, che non possono rientrare nei servizi conto terzi quelle ipotesi in cui sussista un'autonoma attività amministrativa e l'esercizio di qualsiasi discrezionalità ed autonomia decisionale da parte dell'Ente, così come sottolineato da numerose pronunce della Corte dei conti (si confrontino, tra le altre, le deliberazioni n. 324/2013/SRCPIE/PRSE e n. 215/2013/SRCPIE/PRSE della Sez. reg. contr. per il Piemonte e la deliberazione n. 214/PRSP/2014 di questa Sezione).

Nel caso in cui, dovesse verificarsi un'allocatione non corretta di entrate e spese tra i servizi per conto di terzi risulterebbero violati i principi di attendibilità e veridicità di bilancio e sarebbero alterati gli indicatori che prendono a parametro le entrate e spese correnti per la verifica del patto di stabilità (l'art. 30, comma 31, della L. n. 183/2011, tra le forme di elusione delle regole del patto di stabilità, contempla proprio "*...una non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio ...*").

I chiarimenti presentati dall'Ente, non consentono di superare "*de plano*" i dubbi sulla corretta contabilizzazione effettuata, invero, si nutrono perplessità sulla peculiare iscrizione nei servizi per conto terzi, di voci di bilancio che potrebbero rientrare nella fattispecie di spese in conto capitale, ancorché il comune non è stato in grado di individuare con certezza né l'entità, né la tipologia, essendosi limitato a confermare che alcune spese possono classificarsi come rientranti tra quelle in conto capitale.

Orbene, la contabilizzazione tra i servizi in conto terzi di voci di spesa che, per loro stessa natura, dovrebbero rientrare tra le spese in conto capitale (trasferimenti da parte della Regione, anticipazione per conto di privati per interventi su beni non di proprietà del comune ecc.) potrebbe incidere, in maniera determinante e distorsiva sul saldo delle entrate/spese finali, nel caso in cui si dovesse verificare uno sfasamento temporale fra l'esercizio in cui sono stati effettuati i pagamenti e quello in cui è avvenuta o avverrà la riscossione.



[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

Sulla base di quanto illustrato, ed in considerazione della carenza di ulteriori informazioni sulle motivazioni che hanno indotto l'ente a contabilizzare tra i servizi in conto terzi le suindicate poste di bilancio, il Collegio non può considerare superato il rilievo, né esimersi dal censurare la prassi seguita erroneamente ed immotivatamente dall'ente nel 2011, 2012 e 2013.

La Sezione si riserva di effettuare ulteriori approfondimenti e verifiche in occasione del controllo sui rendiconti relativi agli esercizi finanziari 2014 e 2015.

8.- Rapporto sulla tempestività dei pagamenti- Mancata adozione della delibera prevista dall'art. 9 del D.L. n. 78/2009 convertito dalla legge n. 102/2009 , volta a garantire le opportune misure organizzative per assicurare il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti

Nel corso dell'istruttoria è stato rilevato che il comune non ha adottato la deliberazione prevista dall'art. 9 D.L. n. 78/2009 convertito dalla legge n. 102/2009; tuttavia, ha riferito che, pure in assenza della delibera, si è provveduto ad adottare idonee misure organizzative per garantire la riduzione dei tempi di pagamento, utilizzando, anche, lo strumento delle conferenze di servizio alle quali hanno partecipato i dirigenti ed i rappresentanti dell'amministrazione per determinare e regolamentare le prassi organizzative.

Rammenta il Collegio che l'obbligo di legge finalizzato a realizzare ed attuare, sotto il profilo gestionale, misure concrete ed effettive rivolte a garantire la tempestività dei pagamenti, cui consegue il dovere di verificare eventuali responsabilità degli organi dell'Ente con specifico riferimento alle obbligazioni contratte in data successiva all'1.7.2009, trova il suo fondamento nell'art. 9 del D.L. 1° luglio 2009, n. 78 conv. con modificazioni dalla Legge 3 agosto 2009, n. 102, il quale prevede che: "... Al fine di garantire la tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni ..." nonché :

" ...a) per prevenire la formazione di nuove situazioni debitorie:

1. le pubbliche amministrazioni incluse nell'elenco adottato dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 5 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, adottano entro il 31 dicembre 2009, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, le opportune misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti. Le misure adottate sono pubblicate sul sito internet dell'amministrazione;

2. nelle amministrazioni di cui al numero 1, al fine di evitare ritardi nei pagamenti e la formazione di debiti pregressi, il funzionario che adotta provvedimenti che comportano impegni di spesa ha l'obbligo di accertare preventivamente che il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica; la violazione dell'obbligo di accertamento di cui al presente numero comporta responsabilità disciplinare ed amministrativa. Qualora lo stanziamento di bilancio, per ragioni sopravvenute, non consenta di far fronte all'obbligo contrattuale, l'amministrazione adotta le opportune iniziative, anche di tipo contabile, amministrativo o



contrattuale, per evitare la formazione di debiti pregressi (...);

3. allo scopo di ottimizzare l'utilizzo delle risorse ed evitare la formazione di nuove situazioni debitorie, l'attività di analisi e revisione delle procedure di spesa e dell'allocazione delle relative risorse in bilancio prevista per i Ministeri dall'articolo 9, comma 1-ter, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, è effettuata anche dalle altre pubbliche amministrazioni incluse nell'elenco di cui al numero 1 della presente lettera, escluse le Regioni e le Province autonome per le quali la presente disposizione costituisce principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica. I risultati delle analisi sono illustrati in appositi rapporti redatti in conformità con quanto stabilito ai sensi del comma 1-quater del citato articolo 9 del decreto-legge n. 185 del 2008...".

A tal proposito si richiama la circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 38 del 15 dicembre 2010, che sottolinea nel contempo l'importanza e l'imprescindibilità di siffatto adempimento per la corretta ed efficace sostenibilità della propria situazione debitoria dell'Ente.

La normativa suindicata è finalizzata ad ottimizzare le risorse a disposizione e, quindi, a prevenire il formarsi (ovvero il perpetuarsi) di nuove situazioni debitorie, nonché ad eliminare le passività pregresse, talora anche molto remote e suscettibili di produrre ulteriori oneri per spese di giudizio ed interessi. A tal fine, è previsto che ciascun funzionario, prima di adottare provvedimenti comportanti spese per l'Ente, abbia l'obbligo di accertare preventivamente che il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica.

Anche la Corte dei conti a Sezioni Riunite in sede di controllo con deliberazione n. 28/2010 ha affermato che *"...l'amministrazione deve programmare i pagamenti secondo modalità che consentano di coniugare le aspettative di adempimento nei termini (senza generare ritardi inesorabilmente fonte di responsabilità) con il rispetto dei saldi di cassa imposti dal legislatore..."*.

Come emerge dagli approfondimenti istruttori già esposti, l'Ente non ha rispettato l'obbligo di legge di attuare le prescrizioni normative, tuttavia, sotto il profilo gestionale ha dichiarato di essersi premurato di adottare efficaci misure organizzative volte a garantire la tempestività dei pagamenti e finalizzate ad evitare la formazione di situazioni debitorie pregiudizievoli per l'andamento della cassa e, più in generale, per il regolare andamento della situazione economico-finanziaria del bilancio comunale.

Tali considerazioni sono, almeno in parte, confermate dai ridotti tempi di pagamento delle obbligazioni effettuate dal comune che hanno registrato n. 25,37 giorni (nel 2012), n. 27,90 giorni (nel 2013) e n. 57,06 giorni nel 2014.

Quest'ultimo dato, secondo quanto dichiarato dall'ente, sarebbe stato negativamente influenzato dal pagamento e liquidazione di debiti liquidi ed esigibili che, pur essendo afferenti ad esercizi precedenti, sono stati riconosciuti come debiti fuori bilancio in annualità



successive.

9.- Criticità ed incongruenze attinenti ai dati relativi al rispetto dei limiti della spesa di personale di cui all'art. 1 comma 557 della legge n. 296/2006 (rendiconti 2011 e 2012)

L'attività istruttoria effettuata sui dati relativi alle spese di personale, negli esercizi finanziari 2012 e 2013, ha palesato molteplici inesattezze ed incongruenze, le quali hanno impedito di verificare l'effettivo rispetto dei limiti positivizzati dalla normativa vigente.

Infatti, nonostante l'ente avesse dichiarato di aver rispettato il limite di legge, garantendo, per ciascun esercizio finanziario, una graduale riduzione della spesa *de qua*, i dati contenuti nelle tabelle riepilogative evidenziavano incrementi ingiustificati.

Il Comune di Molfetta nelle controdeduzioni depositate in prossimità dell'adunanza pubblica, nonché nel corso della discussione orale, ha confermato che le risultanze indicate nei questionari erano errate e necessitavano delle opportune correzioni.

Nello specifico, l'ente ha rappresentato che il dato iniziale riferito alle spese di personale sostenute nel 2011 era stato erroneamente calcolato, in quanto alcune voci di spesa pari ad € 205.314,00 (Spese referendum anticipate per conto dello Stato - imputate all'intervento 04) erano state inserite tra le spese escluse e non, invece, nel calcolo della spesa complessiva; in considerazione di ciò la spesa sostenuta ed effettivamente liquidata nel 2011, ai fini che qui ne occupa, ammonterebbe ad € 9.851.883,80, mentre nel 2012 ad € 9.465.787,61, registrando una riduzione pari ad € 386.096,19.

L'ente ha, inoltre, specificato che nel 2011 la spesa riferita al "Personale - intervento 01" impegnata ammontava ad € 10.634.178,00, mentre nel 2012 ad € 10.730.664,00.

Orbene, evidenzia il Collegio che la scarsa chiarezza dei dati comunicati dal comune e la mancanza del calcolo analitico delle voci di spesa che sono state computate ai fini dei limiti di cui all'art. 1 comma 557 della Legge n. 296/2006, non consente di verificare, inequivocabilmente, se effettivamente il Comune di Molfetta abbia o meno rispettato l'obbligo di riduzione delle spese di personale, anche in termini d'impegno di spesa, oltre che con riferimento agli importi effettivamente liquidati.

Si evidenzia che la riformulazione da parte del comune del calcolo della spesa *de qua*, non appare esaustiva né, tantomeno, dirimente in quanto non sono stati evidenziati i correttivi che, a giudizio dell'ente, dovrebbero dimostrare il rispetto dei limiti di legge, così come, d'altro canto, può evincersi dalla tabella che segue:



Tabella 9

	Rendiconto 2011	Rendiconto 2012
Spese intervento 01	10.634.178,00	10.730.664,00
Spese intervento 03	35.045,00	42.041,00
Spese intervento 07	646.388,00	701.351,00
Altre spese da specificare:		
Servizio civico	311.552,00	299.207,00
Totale spese di personale (A)	11.627.163,00	11.773.263,00
(-) Componenti escluse (B)	1.656.937,06	1.418.466,70
(=) Componenti assoggettate al limite di spesa (A-B)	9.970.225,94	10.354.796,30

Fonte: elaborazione Comune di Molfetta

Inoltre, anche la Relazione allegata al rendiconto 2012 redatta dall'Organo di revisione non esplicita le voci di spesa che dimostrerebbero il rispetto del limite di legge, bensì si limita a riportare genericamente l'attestazione: "...che la spesa del personale è stata nell'anno 2012 inferiore agli anni precedenti...".

Invero, rammenta il Collegio che, in attuazione dell'art. 1 comma 557 della Legge n. 296/2006 e, quindi, ai fini della verifica del superamento del limite per le spese di personale, si deve applicare, in sede di rendicontazione, il criterio dell'impegno di spesa, anche con riferimento all'assoggettamento ad eventuali conseguenze negative in ordine alle facoltà assunzionali (cfr. Sezione delle Autonomie del 20 dicembre 2013, n. 27 e Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 79/2014).

Infine, l'evidenziata impossibilità di ricostruire correttamente i suindicati dati di spesa (in termini d'impegno) riferiti agli esercizi 2011 e 2012, incide inevitabilmente sulla verifica delle risultanze riportate per il 2013 nel relativo questionario.

Invero, la circostanza che l'importo di € 10.018.817,87, quale spesa di competenza 2013, sia inferiore a quello indicato per il 2012 (cfr. questionario Siquel 2013), non è sufficiente a garantire che effettivamente il *trend* in diminuzione sia fondato su dati certi ed incontrovertibili.

Pertanto, sulla base dei chiarimenti presentati dall'ente, il Collegio non considera superato il rilievo *de quo*, e ribadisce che il Comune di Molfetta – almeno per gli esercizi finanziari 2011, 2012 e 2013 – presenta una situazione finanziaria inattendibile e gravemente caotica sotto il profilo documentale, che ha reso particolarmente problematica l'acquisizione dei dati relativi ai rendiconti oggetto di monitoraggio.



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 e dall'art. 148 bis TUEL, in relazione agli esiti del controllo sul rendiconto degli esercizi finanziari 2012 e 2013 del Comune di Molfetta (BA) adotta specifica pronuncia accertando che:

- 1) non vi è luogo a pronuncia in ordine alla criticità concernente la riallocazione dal Titolo V al Titolo IV delle entrate del mutuo C.DD.PP. concesso per i lavori di completamento della diga foranea (Rendiconto 2011), stante la sopravvenienza in corso di istruttoria della disposizione dell'art. 18, comma 1 bis del D.L. n. 16 del 2014 convertito in legge 2 maggio 2014 n. 68, recante interpretazione autentica dell'art. 1 comma 76 della legge 30 dicembre 2004, n. 311;
- 2)) costituiscono irregolarità suscettibili di pregiudicare, in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari dell'Ente:
 - le criticità evidenziate in parte motiva nella verifica degli equilibri di parte corrente e di parte capitale e la sussistenza di un disavanzo di amministrazione effettivo (Rendiconti 2012 e 2013);
 - le problematiche inerenti alla situazione di cassa ed i riflessi sulla mancata apposizioni di vincoli (Rendiconti 2012 e 2013);
 - il mancato accantonamento del fondo svalutazione crediti (Rendiconti 2012 e 2013) e la formazione di un disavanzo di amministrazione effettivo;
 - la sussistenza di debiti fuori bilancio e la violazione dell'art. 6 comma 19 del D.L. n. 78/2010 in relazione alla copertura di società partecipate in perdita di esercizio (Rendiconti 2012 e 2013);
 - l'erronea allocazione nei servizi in conto terzi (Rendiconti 2011, 2012 e 2013);
 - criticità inerenti agli adempimenti funzionali alla tempestività dei pagamenti (Rendiconto 2012);
 - le incongruenze relative ai dati riferiti al limite di spesa del personale e probabile violazione dell'art. 1 comma 557 della Legge n. 296/2006;

DISPONE

1) che da parte dell'ente 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 Molfetta (BA) , 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 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;

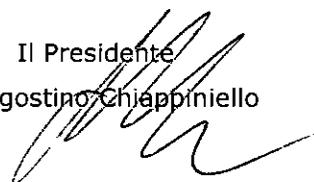
4) che la deliberazione consiliare di presa d'atto della presente pronuncia da parte dell'ente e tutti i provvedimenti richiesti nella presente deliberazione, se non diversamente previsto, dovranno essere adottati dal Comune entro il termine di 60 giorni dalla comunicazione del deposito della deliberazione. 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 deciso, in Bari, il giorno 28 aprile 2016.

Il Relatore
Rossana De Corato



Il Presidente
Agostino Chiappiniello



Depositata in Segreteria 28/07/2016
Il Direttore della Segreteria
Marialuce Sciannameo

