

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

Presidente	Agostino Chiappiniello
Consigliere	Luca Fazio, relatore
Consigliere	Stefania Petrucci
Referendario	Rossana De Corato
Referendario	Cosmo Sciancalepore
Referendario	Carmelina Adesso

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

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

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

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

VISTA le deliberazioni della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con le quali sono state approvate le linee guida cui devono attenersi gli Organi di revisione degli enti locali nella predisposizione delle relazioni sui rendiconti 2011, 2012 e 2013;

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

VISTA la legge n.213 del 7 dicembre 2012;

VISTA l'ordinanza n. 34/2015 del 29 aprile 2015 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna adunanza pubblica;

LETTE le memorie illustrative di cui alla nota n. 13094/2015 del 15 maggio 2015 (prot. Cdc 1737 del 15 maggio 2015);

UDITO il Magistrato Relatore Cons. Luca Fazio;

UDITI, in rappresentanza del comune di Polignano a Mare, il Sindaco, Rag. Domenico

Vitto, il Dirigente del Settore Finanza, programmazione e personale, Dott. R. Nicola Vitto, e il Dirigente del Settore Servizi pubblici locali e tecnici, Ing. Giuseppe Stama.

FATTO

A seguito dell'esame delle relazioni dell'Organo di revisione del comune di Polignano a Mare (BA), previste dall'art. 1, co.166, della legge 266/2005 e relative ai rendiconti 2011, 2012 e 2013, il Magistrato istruttore ha richiesto, con nota prot. n. 4676 del 15 dicembre 2014, indirizzata al Sindaco e all'Organo di revisione, vari dati ed informazioni. Il Comune ha dato riscontro alla suddetta richiesta con note di risposta n. 2444 del 27 gennaio 2015 (prot. Cdc 416 del 29 gennaio 2015).

Esaminata la documentazione, il Magistrato istruttore, in data 13 aprile 2015, rilevava che non risultavano superate le seguenti numerose criticità: superamento di parametri di deficiarietà strutturale; diseconomicità dell'affidamento in concessione dei lavori di ampliamento e gestione del cimitero comunale; equilibri di competenza mantenuti grazie ad entrate eccezionali destinate a spese aventi carattere ripetitivo; scarsa capacità di riscossione di entrate da recupero dell'evasione tributaria; anomalie nella gestione dei residui di parte capitale e dei servizi per conto di terzi e rilevanti giacenze di cassa; assenza di accantonamenti di spesa per possibile soccombenza in contenziosi; presenza di organismi partecipati in perdita negli ultimi tre esercizi.

Il Presidente della Sezione procedeva, con ordinanza n. 34/2015 del 29 aprile 2015, a convocare il Comune di Polignano a Mare per l'adunanza pubblica del 19 maggio 2015 e a disporre la trasmissione all'ente delle osservazioni del Magistrato istruttore, relative alle citate criticità rilevate in sede istruttoria. Con la medesima ordinanza presidenziale veniva stabilito il termine del 15 maggio 2015, ore 12.00, per l'invio, da parte dell'ente convocato, di eventuali memorie illustrative o di ulteriore documentazione.

Il Comune di Polignano a Mare, entro il termine assegnato, ha inviato riscontro con la nota n. 13094/2015 del 15 maggio 2015 ed è rappresentato in adunanza pubblica dal Sindaco, dal Dirigente del Settore Finanza, programmazione e personale e dal Dirigente del Settore Servizi pubblici locali e tecnici.

DIRITTO

Quadro normativo.

Prima di procedere all'esame dei rendiconti 2011-2013 del Comune di Polignano a Mare (BA) appare opportuno delineare, almeno brevemente, il quadro normativo vigente in materia.

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

L'art.148-bis del D.Lgs. n.267/2000 (inserito dall'art.3 del D.L. 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, co. 2, del D.Lgs. n.149/2011 stabilisce che, qualora dalle pronunce delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti emergano comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario e lo stesso ente non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte, le necessarie misure correttive, la competente Sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. In tal caso, ove sia accertato, entro 30 giorni dalla predetta trasmissione, da parte della competente Sezione regionale della Corte dei conti, il perdurare dell'inadempimento da parte dell'ente locale delle citate misure correttive e la sussistenza delle condizioni di cui all'art.244 del D.Lgs. 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). Si richiama, in proposito, anche la sentenza della Corte costituzionale n.60/2013.

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

L'istruttoria condotta in relazione ai rendiconti 2011-2013 del Comune di Polignano a Mare (BA), come di seguito riportato, ha evidenziato la presenza di numerose criticità rilevanti ai sensi dell'art.148-*bis* del D.Lgs. n.267/2000.

1. Superamento di parametri di deficitarietà strutturale.

L'art. 242 del D.Lgs. n.267/2000 stabilisce che sono da considerarsi in condizioni strutturalmente deficitarie gli enti locali che presentano gravi ed incontrovertibili condizioni di squilibrio, rilevabili da una apposita tabella, allegata al rendiconto, contenente parametri obiettivi dei quali almeno la metà presentino valori deficitari. Agli enti che precipitano in uno stato di deficitarietà strutturale si applicano le misure previste dall'art. 243 del D.Lgs. n.267/2000. I parametri obiettivi rilevanti per l'esercizio 2011 sono stati fissati con D.M. 24 settembre 2009 e per gli esercizi 2012 e 2013 con D.M. 18 febbraio 2013. Per i Comuni sono fissati dieci parametri. Per tali enti, quindi, lo stato di deficitarietà strutturale si materializzerebbe con il superamento di cinque parametri.

Questa Sezione, in varie occasioni, ha sottolineato che anche il superamento di un solo parametro di deficitarietà strutturale, pur non rendendo l'ente strutturalmente deficitario, costituisce una grave criticità che richiede la tempestiva adozione di concrete misure correttive.

Il Comune di Polignano a Mare, nel triennio, ha superato il parametro n. 4.

Al riguardo l'ente riferisce che il superamento del limite non ha condizionato il sano e regolare andamento della gestione contabile e finanziaria dell'ente.

Tuttavia il valore espresso dal parametro, che rappresenta il rapporto tra i residui passivi complessivi di parte corrente e gli impegni assunti nell'esercizio considerato, sempre di parte corrente, era molto elevato se ragguagliato al valore soglia del 40%:

- 2011 71,48%
- 2012 74,60%
- 2013 70,22%
- 2014 51,48%.

Il superamento del parametro indicato rivela, in realtà, una situazione debitoria da affrontarsi con la costruzione di sostanziali equilibri di bilancio e con una disamina attenta della sussistenza delle obbligazioni giuridiche alle quali corrispondono i residui contabilizzati.

Sta di fatto che i tempi medi di pagamento esprimono valori bassi (2012 – 16,53, 2013 + 0,06, 2014 – 11,03) e l'ente ha assicurato che con l'e.f. 2015 il parametro sarà ulteriormente livellato.

2. Anomalie nell'affidamento in concessione dei lavori di ampliamento e gestione del cimitero comunale

Con convenzione del 29 aprile 2004 n. 4074 di rep. il Comune di Polignano a Mare, previa approvazione del progetto e contestuale adozione di variante al PRG con del. CC n. 73 del 15 ottobre 2011, ha affidato in concessione all'ATI FIMCO Spa – Engineering tecno project Srl l'esecuzione delle opere di ampliamento del cimitero di Polignano, nonché la gestione delle attività e dei servizi connessi al recupero economico attraverso l'assegnazione dei loculi (da realizzare in n. di 1200), dei loculetti (da realizzare in n. di 480) e delle isole cappelle funerarie (da realizzare in n. di 117) in concessione alle congregazioni religiose, nonché dei tumuli di famiglia (da realizzare in n. di 246).

Il Consiglio Comunale riteneva congruo il numero delle opere.

Il quadro economico prevedeva per lavori l'importo di € 6.559.002,63 (di cui € 2.892.158,64 per opere edili e € 3.366.843,99 per opere di urbanizzazione) più IVA per € 655.900,27, nonché spese tecniche per € 787.080,33 iva compresa, € 206.582,76 per espropriazioni ed € 85.215,39 per imprevisti, per un totale di € 8.293.781,36.

La concessionaria si obbligava a commercializzare e a gestire l'attività amministrativa per l'affidamento in concessione dei loculi, dei loculetti, delle isole cappelle gentilizie e delle isole cappelle funerarie affidandoli in concessione al prezzo unitario medio di € 1.446,00 per i loculi (durata 20 anni dal decesso), € 413,00 per i loculetti (durata 99 anni), di € 18.076,00 per le isole cappelle gentilizie (durata 99 anni), di € 15.494,00 per i tumuli di famiglia (durata 99 anni), per un prezzo al mq. di € 1.549,00 per le isole cappelle funerarie (durata 99 anni).

La convenzione aveva durata massima di 10 anni.

Il corrispettivo del concessionario sarebbe stato conseguito con gli introiti derivanti dall'affidamento in concessione dei tumuli predetti, che i privati avrebbero corrisposto al Comune e che questi con cadenza bimestrale avrebbe liquidato al concessionario al netto degli oneri di bollo, diritti e registrazione.

Secondo l'art. 7 del contratto, al termine del periodo decennale di efficacia della convenzione era data facoltà all'amministrazione di procedere alla risoluzione della concessione a mezzo riscatto dei predetti tumuli, con il pagamento in favore della concessionaria di un corrispettivo forfettario derivante dall'attualizzazione con indice ISTAT del valore di affidamento in concessione con detrazione di un importo pari al 10% del valore attualizzato.

Con successivo "atto aggiuntivo di convenzione" n. 4179 di rep del 13 maggio 2005

veniva sostituita la precedente convenzione ed anche questa convenzione aveva durata di 10 anni (pertanto in scadenza). Essa non modificava nella sostanza i termini dell'accordo con il Comune.

A seguito di richiesta istruttoria il Comune ha dichiarato di aver riscosso dai privati € 2.734.154,50 e di avere emesso a favore dell'ATI € 2.437.408,16.

Secondo i calcoli effettuati nel corso dell'istruttoria, il concessionario era riuscito ad affidare in concessione circa 750 loculi dei 1200 da costruire, 350 loculetti dei 480 previsti nel contratto e circa 29 dei 117 tumuli di famiglia (nelle premesse del nuovo atto aggiuntivo alla convenzione risulta che al 6 settembre 2014 risultavano assegnati 622 loculi, 479 ossari, 29 tumuli e 66 aree cappelle gentilizie per € 2.712.293,50).

L'ente si è esposto al grave rischio di un'azione giudiziaria per la richiesta del controvalore convenzionale delle opere non affidate in concessione ai privati, basti pensare che gli introiti del concessionario da privati sono stati di gran lunga inferiori rispetto al valore del contratto.

Il Comune, sollecitato a fornire in sede di adunanza notizie dettagliate sugli sviluppi della vicenda, ha segnalato che era all'attenzione del Consiglio comunale la proposta di deliberazione relativa al nuovo progetto e schema dell'atto aggiuntivo di convenzione dei lavori di ampliamento del cimitero che avrebbe spostato la concessione di ulteriori dodici anni rispetto alla scadenza della precedente convenzione, portandola al 13 maggio 2027.

Il Comune ha anche evidenziato che il privato non aveva nulla a che pretendere se non relativamente agli importi già incassati dal Comune per la vendita degli immobili realizzati.

Sul punto questa Sezione, per i profili indagati, non ravvisa elementi di irregolarità da un punto di vista finanziario, ma errori di valutazione in ordine agli effetti economici e ai ritorni del *project financing*, la cui imputabilità non risulta chiarita. Rimane il fatto che a seguito di questi errori l'ente si stia accingendo a stipulare un altro atto aggiuntivo che comporterà un prolungamento della durata della concessione di ulteriori dodici anni e la possibilità che il concessionario percepisca direttamente dall'utenza il 50% del corrispettivo, variando anche in questo l'originaria convenzione.

Al riguardo la Sezione raccomanda all'ente di effettuare una stretta vigilanza sulle opere realizzate, sull'assegnazione effettiva delle stesse agli utenti quali risultanti dalle comunicazioni del concessionario mediante periodico sopralluogo e sul corretto versamento e computo dei corrispettivi, tramite anche la visione dell'estratto del conto vincolato sul quale transitano dette somme.

3. Equilibri di competenza mantenuti grazie ad entrate eccezionali destinate a spese a carattere ripetitivo

Il risultato della situazione corrente è stato conseguito nel triennio destinando entrate eccezionali a spese correnti aventi carattere ripetitivo: nel 2011 per € 437.000,00, nel 2012 per € 350.000,00, nel 2013 per € 700.000,00.

Riferisce l'ente che tali somme hanno finanziato spese annuali che non fanno riferimento a vincoli contrattuali pluriennali (acquisto di beni e servizi, spese per manutenzione sistemi informatici, manifestazioni estive, personale a tempo determinato, assistenza sociale e scolastica) e che gli introiti realizzati per € 1.059.290,07 hanno finanziato spese non ripetitive per € 834.005,33.

La Sezione stigmatizza che il concetto di ripetitività delle spese non è strettamente collegato all'esistenza di vincoli contrattuali pluriennali, ma alla frequenza con le quali le stesse vengono effettuate negli anni e alla riconducibilità alla volontà dell'ente regolarmente formatasi.

Difatti, alcune delle spese straordinarie individuate nei questionari dalla Sezione delle autonomie sono connotate dall'imprevedibilità e dall'estraneità rispetto al normale andamento del processo decisionale (consultazioni elettorali, ripiano disavanzi aziende, oneri straordinari, spese per eventi calamitosi, sentenze esecutive).

Per tale motivo, il principio contabile n. 2 par. 20 ha stabilito che *"i proventi di carattere straordinario o eccezionale, anche derivanti da locazioni, concessioni e autorizzazioni ultrannuali, devono essere finalizzati a spese di investimento ovvero a spese correnti di carattere straordinario"*.

Tale destinazione non è stata conferita a dette somme, neppure costituendo un vincolo: il fatto costituisce un'irregolarità.

Per inciso, secondo quanto rilevato dai questionari, gli accertamenti di entrata sono risultati nel triennio superiori alla somma di € 1.059.290,07 esposta dal Comune, e precisamente € 839.000,00 nel 2011, € 774.722,00 nel 2012 ed € 709.103,17 nel 2013.

4. Recupero evasione tributaria

Gli equilibri di parte corrente negli esercizi 2012 e 2013 sono stati mantenuti grazie all'accertamento di entrate da recupero dell'evasione tributaria ICI/IMU-TARSU/TIA/TARES il cui tasso di riscossione, fino al 2014 compreso, è nullo o estremamente basso come di seguito riportato:

- 2013 Accertamenti (anno di imposta 2008) = € 484.695,95 Riscossioni = 0
- 2012 Accertamenti (anno di imposta 2007) = € 705.000,00 Riscossioni = € 63.308,24
- 2011 Accertamenti (anno di imposta 2006) = € 579.000,00 Riscossioni = € 492.185,50

Dal 1° gennaio 2009 il Comune gestisce direttamente i tributi comunali a seguito della decadenza del rapporto concessorio con il Centro Tri.Com. spa avente come socio privato Tributi Italia spa. All'inizio della riassunzione del servizio l'ente ha proceduto ad un'opera di ricostruzione delle banche dati, a causa della perdita dei riferimenti della contribuenza e della mancata trasmissione da parte di Tributi Italia degli estratti conto analitici dei versamenti effettuati dai contribuenti.

Il personale addetto è composto da 3 operatori di categoria C con contratto di lavoro a

tempo indeterminato, di cui 2 full time ed 1 part-time.

Il funzionario responsabile è il Dirigente del servizio economico finanziario.

La riscossione coattiva è effettuata tramite Equitalia spa.

I tributi minori sono gestiti con modalità che ne consentono la liquidazione immediata.

Il Comune non ritiene preoccupanti i tassi di riscossione delle somme a titolo di recupero dell'evasione: ad ottobre e novembre 2014 gli uffici competenti hanno emesso con riferimento agli anni di imposta 2007 e 2008 diversi elenchi di ruoli esecutivi per l'attivazione delle procedure di riscossione coattiva per € 1.631.661,00 appostando nel 2014 un importo prudenziale di € 266.000,00 e hanno provveduto ad iscrivere su diversi immobili ipoteche legali.

Non sussistono, pertanto, allo stato gravi irregolarità, considerato che l'ente ha attivato le procedure di riscossione coattiva di detti crediti tributari.

5. Squilibrio nei risultati della gestione dei residui di parte capitale e dei servizi per conto di terzi e rilevante giacenza di cassa

A fine 2013 (come nei precedenti esercizi) i residui passivi di parte capitale (tit. II) superavano di € 6.231.536,44 i residui attivi della stessa natura (tit. IV e V). Lo squilibrio è riconducibile ai seguenti esercizi:

Ante 2009	2009	2010	2011	2012	2013	totale
3.198.303,85	390.118,94	34.206,56	1.811.268,37	325.164,72	472.474,00	6.231.536,44

Allo stesso modo a fine 2013 (come nei precedenti esercizi) i residui passivi dei servizi per conto di terzi (tit. IV) superavano di € 404.253,19 i residui attivi della stessa natura (tit. VI). Lo squilibrio è riconducibile ai seguenti esercizi

Ante 2009	2009	2010	2011	2012	2013	Totale
278.394,14	- 14.838,10	24.553,71	81.772,08	9.324,91	25.046,40	404.253,19

Al 31 dicembre 2013, pertanto, la giacenza di cassa di € 9.851.805,14 (vincolata per € 1.981.258,02) doveva corrispondere in gran parte a detto squilibrio (in totale € 6.635.789,63).

L'ente in sede istruttoria ha evidenziato che la differenza di cassa rispetto alla vincolata può rinvenire dalla dotazione iniziale al 1° gennaio 2011 pari a € 6.734.444,76 e dall'oggettivo rallentamento della capacità di pagamento, inibita dai saldi obiettivo di patto del triennio 2011-2013.

Difatti, nelle memorie illustrative il Comune, estrapolando i dati SIOPE, ha confermato che dal 2009 al 2013 i pagamenti di parte capitale hanno superato i corrispondenti incassi di € 330.908,95; diversamente gli incassi dei servizi per conto di terzi hanno superato i pagamenti di € 158.134,37. Motivo per il quale lo squilibrio, ovvero la maggior cassa, è riconducibile essenzialmente alle gestioni antecedenti al 2009.

La presenza di una così elevata giacenza di cassa non appare un indice di sana gestione finanziaria, se non altro per il fatto che ingenti programmi di spesa non sono portati a compimento da anni.

La maggiore cassa di natura corrente se da una parte è un indice positivo di prudenza nella gestione finanziaria, appare sintomo di scarsa capacità di programmazione dei pagamenti, come risulta dalla vetustà dei residui passivi (superamento parametro n. 4).

Al riguardo occorre richiamare l'ente e l'organo di revisione ad un accurato controllo incrociato delle partite in conto capitale e dei servizi per conto di terzi ancora attive, al fine di valutare se vi siano vincoli da assicurare e ripristinare ai fini del rispetto dell'art. 195 TUEL. Resta fermo che su tale discrasia l'ente ha fornito giustificazioni plausibili.

6. Assenza di accantonamenti per passività potenziali

In sede istruttoria è stato richiesto l'elenco aggiornato e dettagliato dei contenziosi in essere specificando, per ciascuno, la natura, il grado di giudizio raggiunto, l'importo stimato in caso di eventuale soccombenza.

L'esposizione derivante dai contenziosi è un rischio per la tenuta degli equilibri.

Il Comune ha trasmesso un elenco recante n. 30 cause introdotte nel 2012 e nel 2013, alcune delle quali di valore rilevante:

- Ricorso alla Corte d'appello di Bari nrg 1384/2013 promosso dai Sig.ri F. E. ed altri (€ 547.170,00)

- Atto di citazione in appello nrg 704/2012 di fronte alla Corte d'appello di Bari promosso dal Sig. A. G.B. (€ 300.000 oltre interessi e rivalutazione)

- Atto di citazione nrg 276/2012 di fronte al tribunale di Bari promosso da Eredi di C. M. srl in liquidazione (€ 153.382,00 oltre interessi e rivalutazione)

- Atto di citazione nrg 653/2012 di fronte al Trib. di Bari, promosso dalla ditta Eredi di C. M. srl in liquidazione (€ 113.246,60 oltre interessi e rivalutazione).

L'ente, peraltro, non ha chiarito se vi siano rischi derivanti da cause introdotte antecedentemente al 2012.

Per detto contenzioso non erano stati effettuati accantonamenti di spesa, anche se il Comune ritiene di avere la liquidità sufficiente ad affrontare eventuali soccombenze in giudizio e che nel corso degli anni i debiti fuori bilancio riconosciuti non hanno ecceduto la soglia del parametro n. 8.

Al riguardo si rileva la violazione del principio contabile n. 3 par. 65, in virtù del quale l'ente doveva identificare e valutare eventuali passività potenziali al fine di predisporre adeguati accantonamenti che permettessero la copertura dei futuri debiti e di dare adeguata informazione. Il par. 66 richiedeva altresì che nella relazione illustrativa al rendiconto le passività dovessero essere distinte in eventi probabili, possibili e remoti.

L'ente in ogni caso dichiara di aver accantonato un fondo per contenziosi vari pari ad € 538.785,16, presumibilmente anche in relazione a quanto prescrive il nuovo principio contabile

applicato concernente la contabilità finanziaria par. 5.2 lett. h), secondo il quale "nel caso in cui l'ente, a seguito di contenzioso in cui ha significative probabilità di soccombere, o di sentenza non definitiva e non esecutiva, sia condannato al pagamento di spese, in attesa degli esiti del giudizio, si è in presenza di una obbligazione passiva condizionata al verificarsi di un evento (l'esito del giudizio o del ricorso), con riferimento al quale non è possibile impegnare alcuna spesa. In tale situazione l'ente è tenuto ad accantonare le risorse necessarie per il pagamento degli oneri previsti dalla sentenza, stanziando nell'esercizio le relative spese che, a fine esercizio, incrementeranno il risultato di amministrazione che dovrà essere vincolato alla copertura delle eventuali spese derivanti dalla sentenza definitiva. A tal fine si ritiene necessaria la costituzione di un apposito fondo rischi. Nel caso in cui il contenzioso nasce con riferimento ad una obbligazione già sorta, per la quale è stato già assunto l'impegno, si conserva l'impegno e non si effettua l'accantonamento per la parte già impegnata. L'accantonamento riguarda solo il rischio di maggiori spese legate al contenzioso. In occasione della prima applicazione dei principi applicati della contabilità finanziaria, si provvede alla determinazione dell'accantonamento del fondo rischi spese legali sulla base di una ricognizione del contenzioso esistente a carico dell'ente formatosi negli esercizi precedenti, il cui onere può essere ripartito, in quote uguali, tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione o a prudente valutazione dell'ente, fermo restando l'obbligo di accantonare nel primo esercizio considerato nel bilancio di previsione, il fondo riguardante il nuovo contenzioso formatosi nel corso dell'esercizio precedente (compreso l'esercizio in corso, in caso di esercizio provvisorio). In presenza di contenzioso di importo particolarmente rilevante, l'accantonamento annuale può essere ripartito, in quote uguali, tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione o a prudente valutazione dell'ente. Gli stanziamenti riguardanti il fondo rischi spese legali accantonato nella spesa degli esercizi successivi al primo, sono destinati ad essere incrementati in occasione dell'approvazione del bilancio di previsione successivo, per tenere conto del nuovo contenzioso formatosi alla data dell'approvazione del bilancio. In occasione dell'approvazione del rendiconto è possibile vincolare una quota del risultato di amministrazione pari alla quota degli accantonamenti riguardanti il fondo rischi spese legali rinviati agli esercizi successivi, liberando in tal modo gli stanziamenti di bilancio riguardanti il fondo rischi spese legali (in quote costanti tra gli accantonamenti stanziati nel bilancio di previsione). L'organo di revisione dell'ente provvede a verificare la congruità degli accantonamenti."

7. Presenza di organismi partecipati in perdita negli ultimi tre esercizi

L'ente ha prodotto una breve relazione sulle condizioni economiche e finanziarie attuali delle società:

- PATTO TERRITORIALE POLIS DEL SUD-EST BARESE S.R.L. a S.C. il cui indebitamento è asceso di quasi un quarto nel triennio 2011-2013 ed è risultato in perdita negli esercizi 2011 e 2012, con un utile di esercizio irrisorio nel 2013. L'ente ha riferito, tra l'altro, che la società,

detenuta per il 61,05% da 11 comuni con quote uguali del 5,55%, è destinataria di finanziamenti da parte del MISE per circa € 5.972.180,00, di cui due riferiti ad interventi nel territorio del comune di Polignano. E' stato richiesto formalmente al management di raggiungere l'equilibrio economico-finanziario della gestione.

- Consorzio intercomunale trulli grotte mare che non ha approvato il bilancio 2013, i cui ultimi esercizi sono in perdita. Recentemente l'assemblea ha deliberato lo scioglimento del Consorzio;

- Cala Ponte spa il cui indebitamento è più che decuplicato nel triennio da € 796.449,00 a € 4.882.193,00 nel 2012 ad € 9.462.454,00 nel 2013.

La forte esposizione debitoria del porto è ritenuta dal Comune normale, perché l'opera è andata a completamento e ha iniziato ad essere utilizzata solo nel 2014 e il socio privato ha dovuto trovare un altro finanziamento regionale; la forte debitoria, comunque, non preoccupa il comune di Polignano perché essendo socio per il 5% è immune da perdite e dall'aumento del capitale sociale. La quota mantenuta è una quota simbolica che serve a testimoniare la funzione pubblica del porto.

La Cala Ponte spa fu costituita il 18 dicembre 1999 per realizzare appunto il porto turistico in località Cala Ponte previa procedura ad evidenza pubblica per la scelta del socio privato.

In adunanza pubblica l'ing. Stama ha fatto presente che il Comune partecipò al bando per passare da porto peschereccio a porto per nautica da diporto e, a tal fine, era necessaria l'autorizzazione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Dopo aver esperito la procedura ad evidenza pubblica, diretta a individuare il socio di minoranza, si costituì la società Cala Ponte S.p.a.

La società avrebbe dovuto avviare il progetto da presentare alla Regione per ottenere il finanziamento. Tale progettazione, però, a causa del dilatarsi dei tempi tecnici, arrivò in ritardo facendo perdere il predetto finanziamento. Inoltre anche l'originario socio privato si ritirò e le quote furono vendute ad altro socio privato.

Quest'ultima vicenda non è stata ben chiarita. Si rileva, sul punto, che in base ad un principio generale di immodificabilità del contraente pubblico allora cristallizzato nell'art. 18, comma 2, della legge n. 55/1990 (espresso ora nel codice dei contratti dall'art. 118 del D.Lgs n. 163/2006 e sanzionato con la nullità della cessione) la qualità di contraente della p.a. non è cedibile dal contraente medesimo, se non nei limiti prefissati dalla legge. Diversamente, in caso di mero recesso, la quota doveva essere ceduta dal Comune con una nuova gara ad evidenza pubblica.

Il Comune detiene dal 2006 una quota del 5% della società, dall'iniziale 51%. Le rimanenti quote del capitale sociale sono state cedute al socio privato a fronte del corrispettivo di € 1.903.333,22. L'ing. Stama ha riferito che il valore delle quote societarie è stato individuato, in base ad una perizia giurata del dott. Colaianni.

L'atto di cessione del 29 settembre 2006 ha previsto di conservare inalterato il valore nominale della quota di partecipazione comunale nel limite del 5% e di renderla immune nelle ipotesi di perdite di gestione e conseguente eventuale aumento del capitale sociale a copertura. Pertanto l'ente ritiene che le perdite della società non destino preoccupazione per gli equilibri di bilancio dell'ente.

L'ente non ha chiarito per quale motivo vi fosse stata la cessione della quota di maggioranza della società ed il mantenimento di una quota minoritaria, anziché lo scioglimento e la liquidazione della società, visto e considerato che le fonti di finanziamento consistenti in finanziamenti regionali già rientranti in specifici fondi europei non si erano resi utilizzabili per il notevole differimento dei tempi tecnici occorsi per conseguire il rilascio delle concessioni demaniali.

In relazione all'intera operazione e limitatamente ai profili oggetto di istruttoria, la Sezione ritiene che almeno nel caso della cessione delle quote di maggioranza del Comune sia stato violato il principio della gara ad evidenza pubblica.

Il porto turistico, come chiarito dalla sentenza del Consiglio di Stato 18 dicembre 2012, n. 6488, è un'opera pubblica (la cui concessione è rigorosamente disciplinata dal DPR 2 dicembre 1997, n. 509) e di rilevante interesse pubblico, nonché, la sua gestione, servizio pubblico locale, per cui, ammesso che lo scopo sociale sia rimasto invariato, la cessione delle quote di maggioranza non poteva avvenire senza gara di evidenza pubblica, ad un prezzo apparentemente concordato dalle parti, in assenza di un confronto concorrenziale.

La necessità di una selezione del contraente privato discende dai principi generali del diritto comunitario, che erano evidenziati già all'epoca nell'art. 1, comma 2, del D.Lgs n. 163/2006 e nell'art. 113, comma 5, lett. b) del TUEL, secondo i quali i servizi pubblici locali di rilevanza economica potevano essere affidati a società a capitale misto pubblico privato nelle quali il socio privato doveva essere scelto con procedure ad evidenza pubblica. Ma ancor prima, come ha avuto modo di chiarire la Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia con la del 494/2013/PAR del 20 novembre 2013, la procedura di dismissione era contemplata dalla Legge e dal Regolamento di contabilità generale dello Stato, R.D. n. 2440/1923 e R.D. n. 827/1924.

Nello stesso senso anche la giurisprudenza, che, tra l'altro, richiede la definizione di una delimitazione temporale dell'affidamento e di un obbligo di cessione della quota del socio privato a condizioni predeterminate ad un nuovo socio da individuarsi sempre con gara alla scadenza del contratto, al fine di evitare che l'assenza della previsione del rinnovo delle procedure di selezione del nuovo socio rendano di fatto tale socio un socio stabile (*ex ceteris* Consiglio di Stato Sez. V 3 febbraio 2005, n. 272, 28 ottobre 2008, n. 5392 e 30 settembre 2010, n. 7214, Sez. VI 23 settembre 2008, n. 4603).

In un altro caso sarebbe stato violato lo stesso principio, ovvero quando è mutato il socio privato all'indomani del diniego del finanziamento.

Ulteriore profilo negativo sintomatico dell'inefficienza della gestione del tempo è quello della perdita del finanziamento a causa dei ritardi nella fase della progettazione che hanno comportato la perdita del finanziamento regionale e che hanno condotto ad un consistente ritardo nella realizzazione del porto.

P. Q. M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia, nell'esercizio delle funzioni conferite dall'art.7, co.7, della legge n.131/2003, dall'art.1 co. 166, della legge n. 266/2005 e dall'art.148-*bis* del D.Lgs. n.267/2000, in relazione agli esiti del controllo sul rendiconto degli esercizi 2011-2013 del Comune di Polignano a Mare (BA) accerta:

- 1) la violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria a causa delle seguenti fattispecie: cessione della partecipazione di maggioranza nella società Cala Ponte spa senza procedure di evidenza pubblica;
- 2) quali irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari dell'Ente, il superamento di parametri di deficitarietà strutturale, l'assenza di congrui accantonamenti di spesa per fare fronte al rischio di soccombenza in sede giudiziale, la destinazione di entrate eccezionali a spese a carattere ripetitivo;
- 3) quali situazioni suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari dell'Ente, la presenza di società in perdita.

Prescrive che l'ente adotti tempestivamente ogni misura correttiva idonea a superare definitivamente le criticità rilevate nella presente deliberazione.

Dispone 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.

Dispone che copia della presente pronuncia sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale e all'Organo di revisione del Comune di Polignano a Mare (BA) per gli adempimenti di rispettiva competenza. La deliberazione consiliare di presa d'atto della presente pronuncia da parte dell'ente e ogni altro provvedimento richiesto nella presente deliberazione dovranno essere adottati entro il termine previsto dall'art.148-*bis* del D.Lgs. n.267/2000. Tali atti dovranno essere trasmessi a questa Sezione, unitamente alla attestazione dell'avvenuto adempimento dell'obbligo di pubblicazione disposto dall'art.31 del D.Lgs. n. 33/2013, nei successivi 30 giorni.

Così deciso, in Bari, il giorno 19 maggio 2015.

Il Magistrato relatore
F.to Dott. Luca FAZIO

Il Presidente della Sezione
F.to Dott. Agostino CHIAPPINIELLO

Depositata in Segreteria il 15/09/2015
Il Direttore della Segreteria
F.to dott.ssa Marialuce Sciannameo