



CORTE DEI CONTI
Sezione regionale di controllo per la Puglia

composta dai seguenti magistrati:

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

Nella camera di consiglio del 17 marzo 2016 ha adottato la seguente deliberazione;

- Visto** l'art. 100, comma 2, della Costituzione;
- Visto** il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r. d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;
- Vista** la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;
- Visto** l'art. 7, comma 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3";
- Visto** il D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL);
- Vista** la Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;
- Visto** il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213;
- Visto** il decreto legislativo 6 settembre 2011 n. 149;
- Visto** il Regolamento (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 modificazioni;
- Visto** il Decreto Legislativo 23 giugno 2011, n. 118 recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di



P
UR

CORTE DEI CONTI - CODICE UFF. T75



DOC. INTERNO N. 55098188 del 17/03/2016

bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42;

Vista la deliberazione n. 215/PRSP/2015 della Sezione Regionale di Controllo per la Puglia;

Viste le note del magistrato istruttore dell'11/02/2016 prot. n. 495 e del 7/03/2016 prot. n. 833;

Viste le note trasmesse dall'Ente in data 15/01/2016 prot. n. 120 ed in data 25/02/2016 prot. n. 692;

Vista l'ordinanza del Presidente della Sezione Regionale di Controllo n. 33/2016 del 7/03/2016 che ha fissato per il giorno 17/03/2016 la camera di consiglio della Sezione per la verifica delle misure attuative adottate dal Comune di Lecce successivamente alla deliberazione della Sezione n. 215/PRSP/2015;

Udito il magistrato relatore, Cons. Stefania Petrucci;

Ritenuto in

FATTO

Con deliberazione n. 215/PRSP/2015, depositata in data 13 novembre 2015, la Sezione regionale di controllo per la Puglia, all'esito dell'esame delle relazioni-questionario sui rendiconti degli esercizi 2012 e 2013 del Comune di Lecce, accertava il costante e reiterato ricorso ad anticipazioni di tesoreria, se pure nei limiti consentiti dall'art. 222 del Tuel; il superamento, nell'esercizio 2012, dei parametri di deficitarietà strutturale n. 4, n. 5 e n. 8; il superamento, nell'esercizio 2013, dei parametri di deficitarietà strutturale n. 3, n. 4, n. 5 e n. 8; il superamento, nell'esercizio 2014, dei parametri di deficitarietà strutturale n. 3 e n. 4 e la mancata redazione del bilancio consolidato entro il termine del 30 settembre fissato dal legislatore per gli enti locali aderenti alla fase di sperimentazione del sistema di armonizzazione contabile introdotto dal D. Lgs. n. 118/2011. Con la su richiamata deliberazione, la Sezione disponeva, inoltre, che, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della suddetta pronuncia, l'Ente avrebbe dovuto comunicare tutti i provvedimenti adottati ed idonei a rimuovere le irregolarità riscontrate segnalando, in particolare, tutte le attività intraprese per la riscossione dei propri crediti e fornendo alla Sezione i necessari aggiornamenti sulla situazione di cassa e sulla propria situazione creditoria.

Con nota, pervenuta alla Sezione in data 15 gennaio 2016 prot. n. 120, il Comune di Lecce forniva riscontro a quanto richiesto, inviando le situazioni creditorie, debitorie e di cassa, aggiornate al 31 dicembre 2015 ed, in materia di bilancio consolidato, chiariva che, con deliberazione di Giunta

P
M



comunale n. 1229 del 22/12/2015, l'Ente aveva approvato gli elenchi previsti dal paragrafo 3 del principio contabile allegato n. 4/4 al D. Lgs. n. 118/2011 ed aveva ritenuto di avvalersi della facoltà prevista dal punto 3.1 del predetto principio contabile ove si stabilisce che nei casi di irrilevanza gli enti e le società compresi nell'elenco di cui al punto 1 inerente la composizione del "gruppo amministrazione pubblica" possono non essere inseriti nell'elenco di cui al punto 2 che contempla i componenti del gruppo compresi nel bilancio consolidato.

Sulla base di questi ultimi chiarimenti ed al fine di verificare in concreto le motivazioni che avevano indotto l'Ente a non effettuare il consolidamento in bilancio delle proprie partecipate, con nota dell'11 febbraio 2016 prot. n. 495, venivano richieste ulteriori informazioni in merito alla dichiarata "irrilevanza" sul consolidato di bilancio ai sensi del D. Lgs. n. 118/2011, allegato 4.4, punto 3.1, chiedendo, inoltre, se fosse stata valutata l'opportunità di procedere ugualmente al bilancio consolidato del "Gruppo Comune di Lecce".

Con nota di risposta, pervenuta alla Sezione in data 25 febbraio 2016 prot. n. 692, il Sindaco ed il Responsabile del Servizio finanziario del Comune di Lecce comunicavano i dati relativi al calcolo dei parametri di deficitarietà strutturale sulla base dei valori di pre-consuntivo dell'esercizio 2015 e trasmettevano i bilanci 2014 delle società Lupiae Servizi Spa e SGM Spa per consentire alla Sezione l'accertamento dei tre parametri per la verifica della soglia di irrilevanza nonché la nota informativa afferente i rapporti debito/credito tra l'Ente e le società al 31 dicembre 2014.

Con la medesima nota di risposta si precisava che il rendiconto dell'esercizio 2014 del Comune di Lecce conteneva tutte le informazioni rilevanti con riferimento alle due società partecipate e che, alla luce delle percentuali dei tre parametri di irrilevanza, si era ritenuto che: *"lo sforzo organizzativo in termini di utilizzo di risorse umane non solo del servizio finanziario ma anche di altri settori, in un processo complesso quale la redazione del bilancio consolidato, non fosse giustificato dal valore aggiunto delle eventuali informazioni desumibili da tale documento"*.

L'Ente aggiungeva, infine, che l'importanza dei risultati forniti dalla contabilità finanziaria nell'ambito dei bilanci degli enti territoriali *"è talmente schiacciante che qualsiasi informazione di natura economico/patrimoniale non potrebbe modificare le conclusioni emerse sulla base del conto del bilancio"* e ciò, in particolare, varrebbe per il Comune di Lecce per l'irrilevanza dei tre parametri ed anche *"perché il conto del bilancio, ultimo relativo alla sperimentazione di cui all'art. 36 del*



D. lgs. 118/2011 ha evidenziato un disavanzo di amministrazione di euro 79.840.304,15”.

DIRITTO

Quadro normativo

L'art. 1, comma 166, della legge n. 266/2005 stabilisce che: *"ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, 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 Tuel, introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. e), del D. L. n. 174 del 10/10/2012, convertito dalla legge n. 213 del 7/12/2012, prevede che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti adottino specifiche pronunce di accertamento nel caso di mancato rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'inosservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della mancata sostenibilità dell'indebitamento nonché della presenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico finanziari degli enti. Il comma 3 aggiunge che, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, l'Ente locale deve adottare i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità ed a ripristinare gli equilibri di bilancio, e che tali provvedimenti correttivi siano trasmessi alla Sezione regionale di controllo, che li verifica entro trenta giorni dal ricevimento. Qualora l'Ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti, o la verifica delle Sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria. Secondo il dettato dell'art. 6, comma 2, del D. Lgs. 6/09/2011 n. 149, 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 dei conti, 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. Nei casi previsti dal periodo

P
M



precedente, ove sia accertato, entro trenta 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'articolo 244 del Tuel, il Prefetto assegna al Consiglio, con lettera notificata ai singoli consiglieri, un termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto. Decorso infruttuosamente tale termine, 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'articolo 141 del Tuel.

La situazione creditoria e la situazione di cassa

Con la su richiamata pronuncia n. 215/PRSP/2015, la Sezione preso atto che l'Ente vantava crediti per l'importo complessivo di €. 29.748.070,00, aveva sottolineato che la riscossione di tali crediti avrebbe consentito di pervenire ad un concreto risanamento finanziario anche in grado di superare la crisi di liquidità che, negli ultimi esercizi, aveva determinato il costante ricorso ad anticipazioni di tesoreria rilevato da questa Sezione anche con le precedenti deliberazioni n. 42/PRSP/2011, n. 115/PRSP/2012 e n. 2/PRSP/2014.

Con nota pervenuta alla Sezione in data 15/01/2016 prot. n. 120, l'Ente ha fornito i necessari aggiornamenti sulla situazione creditoria e di cassa ed ha precisato che si è definitivamente chiuso il contenzioso riguardante la tangenziale est con il pagamento di €. 14.408.000,00 relativi alla definizione del 1° lotto precedentemente versati dalla Regione.

La tabella successiva, elaborata dalla Sezione sulla base della documentazione pervenuta, evidenzia l'evoluzione della situazione creditoria vantata dall'Ente che, alla chiusura dell'esercizio 2015, ha effettuato riscossioni per l'importo di €. 10.793.128,00 pari a circa il 36% del totale.

Dal medesimo prospetto si desume, inoltre, che la maggior parte dei crediti ancora da riscuotersi sono di fonte ministeriale e quindi presumibilmente certi ed esigibili e che lo *stock* dei debiti certi, liquidi ed esigibili è migliorato di circa 12 milioni di euro, passando da €. 28.600.000,00, nella rilevazione del 30 settembre 2015 a €. 16.300.000,00 nella rilevazione al 31 dicembre 2015.

P
M



Tabella 1 - Evoluzione situazione creditoria al 31 dicembre 2015

DESCRIZIONE	CREDITI ACCERTATI AL 30/09/2015 (A)	CREDITI RISCOSSI AL 31/12/2015 (B)	CREDITI ANCORA DA RISCOUTERE AL 31/12/2015 (C=A-B)
Crediti verso Ministero interni	1.508.113	930.680	577.433
Crediti per ricorso spending review 2013	4.686.693	4.686.693	0
Fondo IMU/TASI	353.264	353.264	0
Rimborso uffici giudiziari	7.000.000	246.428	6.753.572
Minori debiti IMU 2012 - ICI 2010	10.000.000	0	10.000.000
Chiusura rendicontazioni lavori	2.700.000	1.199.492	1.500.508
Alienazioni	3.500.000	3.376.571	123.429
TOTALE	29.748.070	10.793.128	18.954.942

Fonte: Note dell'Ente n. 3645 del 7 ottobre 2015 e n. 120 del 15 gennaio 2016
(valori all'unità di euro)

Il Collegio ritiene, tuttavia, opportuno evidenziare, che l'Ente sembra capace di pagare i propri debiti solo quando riesce ad incassare i crediti che a sua volta vanta presso terzi, non avendo notevoli margini di liquidità disponibile.

Dal prospetto sotto riportato emerge, in particolare, il netto miglioramento, rispetto alla scorsa rilevazione alla data del 30 settembre 2015, delle disponibilità liquide dell'Ente che, alla chiusura dell'esercizio 2015, assommavano a €. 17.309.769,68 e che, al netto della debitoria complessiva ridottasi da €. 28.600.000,00 a €. 16.300.000,00, ammontano all'importo positivo di €. 1.009.769,68.

Il Collegio ritiene, comunque, opportuno porre in evidenza che la complessiva liquidità di cassa, se pure nettamente migliorata, risente ancora fortemente ed in modo determinante del ricorso alle anticipazioni di tesoreria il che potrebbe comportare gravi difficoltà finanziarie nel caso in cui non si riuscissero a riscuotere tempestivamente i crediti accertati.

Infatti, come chiarito dalla Sezione delle Autonomie, il frequente ricorso alle anticipazioni di tesoreria può essere sintomo di una precarietà degli equilibri strutturali di bilancio, soprattutto quando il ricorso all'istituto prescinde dai momenti tipici della gestione ordinaria nei quali sono maggiori i rischi di illiquidità (Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 23/SEZAUT/2014/QMIG e n. 7/SEZAUT/2016/FRG)



Tabella 2 - Disponibilità liquida effettive dell'Ente

DESCRIZIONI	IMPORTI AL 30/09/2015	IMPORTI AL 31/12/2015
(A) Saldo conti correnti	0,00	0,00
(B) Anticipazioni e somme vincolate	46.331.026,67	46.331.026,67
(C) Utilizzo anticipazioni	0,00	0,00
(D) Somme Banca d'Italia	5.480.363,87	4.707.927,21
(E) Somme vincolate e pignorate	37.636.574,13	28.280.401,48
(F) Somme riservate	0,00	0,00
(G) Partite viaggianti	0,00	5.448.782,72
(H=A+B-C+D-E-F-G) Disponibilità liquida	14.174.816,41	17.309.769,68
(I) Debitoria complessiva dichiarata	28.600.000,00	16.300.000,00
(J=H-I) Disponibilità liquida netta	-14.425.183,59	1.009.769,68

Fonte: Note dell'Ente n. 3649 dell'8 ottobre 2015 e n. 120 del 15 gennaio 2016
(Valori al centesimo di euro)

Si rammenta, inoltre, che questa Sezione, con la deliberazione n. 215/PRSP/2015, aveva chiarito che il reiterato ricorso ad anticipazioni di tesoreria si pone in contrasto con i fini dell'istituto di sopperire a momentanee esigenze di cassa e che, oltre che essere indice di una conferma della crisi di liquidità, può determinare la trasformazione di tale istituto da finanziamento a breve termine ad una costante forma di indebitamento, non consentita dall'art. 119 della Costituzione, per la copertura di spesa corrente.

Secondo l'insegnamento della Consulta, l'anticipazione di cassa è un negozio caratterizzato da una causa giuridica nella quale si combinano la funzione di finanziamento con quella di razionalizzazione dello sfasamento temporale tra flussi di spesa e di entrata, attraverso un rapporto di finanziamento a breve termine tra ente pubblico e tesoriere; la causa di finanziamento dell'anticipazione è stata, quindi, ritenuta compatibile con il divieto di cui all'art. 119, sesto comma della Costituzione, nei casi in cui l'anticipazione sia di breve durata, sia rapportata a limiti ben precisi e non costituisca surrettiziamente un mezzo di copertura alternativo della spesa (Corte Costituzionale, sentenza n. 188/2014).

p
M



Alla luce delle considerazioni su esposte, la Sezione ritiene, quindi, necessario che l'Ente prosegua negli sforzi di migliorare gli equilibri di bilancio attraverso una più tempestiva e proficua riscossione delle entrate monitorando attentamente i residui attivi da riscuotere e contenendo il ricorso ad anticipazioni di cassa.

I parametri di deficitarietà strutturale

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

Per il triennio 2010-2012 i parametri sono stati fissati con il D.M. 24 settembre 2009 del Ministero dell'Interno, mentre per il triennio 2013-2015 occorre far riferimento al D.M. 18 febbraio 2013.

Secondo il consolidato orientamento di questa Sezione, il mancato rispetto anche di uno solo di questi parametri costituisce un indice di allarme sulla tenuta dei conti in termini di sana, prudente e corretta gestione finanziaria (deliberazioni n. 53/PRSP/2011, n. 85/PRSP/2012, n. 115/PRSP/2012, n. 2/PRSP/2013, n. 77/PRSP/2013, n. 2/PRSP/2014, n. 139/PRSP/2015, n. 189/PRSP/2015).

Con la su richiamata deliberazione n. 215/PRSP/2015, la Sezione aveva accertato, per il Comune di Lecce, il superamento, nell'esercizio 2012, dei parametri di deficitarietà strutturale n. 4, n. 5 e n. 8; il superamento, nell'esercizio 2013, dei parametri di deficitarietà strutturale n. 3, n. 4, n. 5 e n. 8 ed il superamento, nell'esercizio 2014, dei parametri di deficitarietà strutturale n. 3 e n. 4.

Dall'elaborazione dei dati trasmessi alla Sezione in data 25/02/2016 prot. n. 692, si desume anche per l'esercizio 2015 l'avveramento dei medesimi parametri rilevati alla chiusura dell'esercizio 2014 e precisamente la sussistenza:

- del parametro di deficitarietà strutturale n. 3, inerente l'ammontare dei residui attivi provenienti dalla gestione dei residui attivi e di cui al titolo I e al titolo III superiore al 65%, ad esclusione di eventuali residui da risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio di cui all'articolo 2 del decreto legislativo n. 23/2011 o di fondo di solidarietà di cui all'articolo 1, comma 380, della legge 24 dicembre 2012 n. 228, rapportata agli accertamenti della



gestione di competenza delle entrate dei medesimi titoli I e III ad esclusione degli accertamenti delle predette risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio o di fondo di solidarietà;

- del parametro di deficitarietà strutturale n. 4 afferente il volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiore al 40% degli impegni della medesima spesa corrente realizzandosi, come evidenziato dalla successiva tabella, un risultato pari al 69,03%.

L'Ente, per il parametro n. 9, inerente le anticipazioni di tesoreria non rimborsate, con la predetta nota del 25/02/2016 prot. n. 692, ha segnalato che il dato non era ancora disponibile per problemi tecnici imputabili alla tesoreria comunale.

Con nota del 7/03/2016 prot. n. 833, sono stati richiesti i dati relativi ad accertamenti ed incassi, impegni e pagamenti per anticipazioni di cassa nell'esercizio 2015 posto che le risultanze Siope relative agli incassi e pagamenti dell'esercizio 2015, aggiornate alla data del 3/03/2016, evidenziano incassi, a tutto il periodo 2015, pari a €. 70.348.470,73 e pagamenti, allo stesso periodo pari a €. 65.416.355,28.

L'Ente non ha, allo stato, fornito riscontro e la Sezione si riserva ulteriori approfondimenti in sede di esame della relazione-questionario al rendiconto 2015.

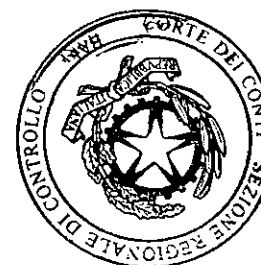


Tabella 3 - Dettaglio mancato rispetto dei parametri di deficitarietà strutturale per l'esercizio 2015

ESERCIZIO	PARAMETRO NON RISPETTATO		VALORE SOGLIA	VALORE REALIZZATO	GAP SFORAMENTO
	N.	DESCRIZIONE	(A)	(B)	(C=B-A)
2015	3	Ammontare dei residui attivi provenienti dalla gestione dei residui attivi e di cui al titolo I e al titolo III superiore al 65%, ad esclusione eventuali residui da risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio di cui all'articolo 2 del decreto legislativo n. 23 o di fondo di solidarietà di cui all'articolo 1 comma 380 della legge 24 dicembre 2012 n. 228, rapportata agli accertamenti della gestione di competenza delle entrate dei medesimi titoli I e III ad esclusione degli accertamenti delle predette risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio o di fondo di solidarietà.	65,00%	103,86%	38,86%
	4	Volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiore al 40% degli impegni della medesima spesa corrente.	40,00%	69,03%	29,03%

Fonte: nota inviata dall'Ente n. 692 del 25 febbraio 2016

La sussistenza anche alla chiusura 2015 dei precedetti parametri n. 3 e n. 4 conferma, ad avviso del Collegio, le difficoltà di cassa del Comune di Lecce e le connesse problematiche relative alla tempestiva realizzazione di entrate già accertate in bilancio.

Il bilancio consolidato

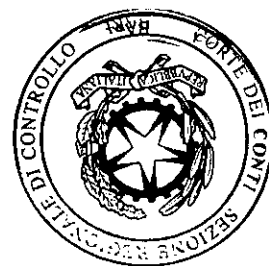
Secondo il combinato disposto dell'art. 151, comma 8, del Tuel e dell'art. 11 bis, comma 4, del D. Lgs. 23/06/2011, n. 118 come integrato ed emendato dal D. Lgs. 10/08/2014 n. 126, gli enti che hanno aderito alle procedure di sperimentazione dell'armonizzazione contabile redigono, entro il 30 settembre, il bilancio consolidato con i propri enti ed organismi strumentali, aziende, società controllate e partecipate, secondo le modalità ed i criteri individuati nel principio applicato del bilancio consolidato di cui all'allegato n. 4/4 al citato D. Lgs. n. 118/2011.

Il bilancio consolidato è costituito dal conto economico consolidato, dallo stato patrimoniale consolidato e dai seguenti allegati: a) la relazione sulla gestione consolidata che comprende la nota integrativa; b) la relazione del collegio dei revisori dei conti.

Ai fini dell'inclusione nel bilancio consolidato, si considera qualsiasi ente strumentale, azienda, società controllata e partecipata, indipendentemente dalla sua forma giuridica pubblica o privata, anche se le attività che svolge sono dissimili da quelle degli altri componenti del gruppo.

Come rilevato dalla deliberazione di questa Sezione n. 215/PRSP/2015, il Comune di Lecce, pur avendo aderito alla sperimentazione, non aveva provveduto all'approvazione entro il termine del 30 settembre del bilancio consolidato.

Dai chiarimenti resi e dalla documentazione pervenuta alla Sezione in data 15 gennaio 2016 prot. n. 120 ed in data 25 febbraio 2016 prot. n. 692, emerge che, con deliberazione di Giunta comunale n. 1229 del 22 dicembre 2015, l'Ente ha approvato gli elenchi previsti dal paragrafo 3.1 del principio contabile allegato n. 4/4 al D. Lgs. n. 118/2011 che, al fine di consentire la predisposizione del bilancio consolidato, dispone appunto che gli enti capogruppo, predispongano due distinti elenchi concernenti: 1) gli enti, le aziende e le società che compongono il gruppo amministrazione pubblica, evidenziando gli enti, le aziende e le società che, a loro volta, sono a capo di un gruppo di amministrazioni pubbliche o di imprese; 2) gli enti, le aziende e le società componenti del gruppo compresi nel bilancio consolidato.



p
MM

I predetti elenchi, infatti, secondo il dettato del citato principio contabile, devono essere oggetto di approvazione da parte della Giunta dell'ente territoriale.

La deliberazione di Giunta comunale n. 1229/2015, richiama il disposto del paragrafo 3.1 del principio contabile ove si specifica che gli enti e le società del gruppo compresi nell'elenco di cui al punto 1 inerente il gruppo amministrazione pubblica possono, nei casi di irrilevanza, non essere inseriti nell'elenco di cui al punto 2 afferente il bilancio consolidato.

Secondo il principio contabile su richiamato, sono considerati irrilevanti i bilanci che presentano, per ciascuno dei seguenti parametri, una incidenza inferiore al 10 per cento per gli enti locali ed al 5 per cento per le Regioni e le Province autonome rispetto alla posizione patrimoniale, economico e finanziaria della capogruppo: totale dell'attivo, patrimonio netto e totale dei ricavi caratteristici.

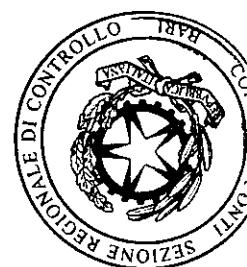
La contestuale sussistenza dei tre parametri indicati dal principio contabile consente, pertanto, l'esclusione dall'area di consolidamento.

Il principio contabile precisa, infine, che in ogni caso, sono considerate irrilevanti, e non oggetto di consolidamento, le quote di partecipazione inferiori all'1% del capitale della società partecipata.

La delibera di Giunta n. 1229/2015 prende atto che i tre parametri su indicati non superano la soglia di rilevanza del 10% rispetto ai corrispondenti valori patrimoniali, economici e finanziari del Comune; specifica le partecipazioni che compongono il "Gruppo Comune di Lecce" secondo l'elenco di cui al punto 1 e chiarisce che nessuna partecipazione rientra nell'area di consolidamento. Alla delibera sono, peraltro, allegati appositi prospetti dimostrativi del calcolo dell'irrilevanza delle partecipazioni societarie.

Osserva il Collegio che il principio contabile in esame, al paragrafo 3 dedicato alle attività preliminari al consolidamento dei bilanci del gruppo, precisa effettivamente che il principio di irrilevanza si verifica quando il bilancio di un componente del gruppo è irrilevante ai fini della rappresentazione veritiera e corretta della situazione patrimoniale e finanziaria e del risultato economico del gruppo.

Il predetto principio di irrilevanza sembra, peraltro, elaborato in linea rispetto a quello contenuto nell'art. 27, comma 3 bis, del D. Lgs. 09/04/1991 n. 127 recante l'attuazione delle Direttive n. 78/660/CEE e n. 83/349/CEE in materia societaria, relative ai conti annuali e consolidati ove si aggiunge, però, che l'esonero dall'obbligo di consolidamento è



P
M

consentito con riferimento ad imprese che, individualmente e nel loro insieme, sono irrilevanti.

Tale precisazione non è, tuttavia, contenuta nella disciplina del bilancio consolidato degli enti territoriali ove l'irrilevanza è espressamente riferita a ciascun bilancio che presenti per ogni parametro un'incidenza inferiore al 10% per gli enti locali ed al 5% per le Regioni ed inoltre la stessa possibilità di esclusione non è direttamente disciplinata dal D. Lgs. n. 118/2011 ma, come su rilevato, è contenuta soltanto nell'allegato 4/4.

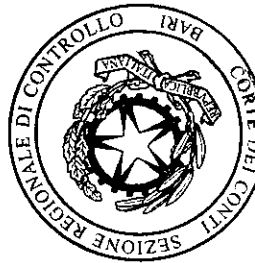
Il su richiamato principio contabile introduce, in ogni caso, un contemperamento con la finalità di garantire la significatività del bilancio consolidato e prevede che gli enti territoriali possono considerare non irrilevanti i bilanci delle società che presentano percentuali inferiori a quelle fissate per la soglia di irrilevanza.

E', pertanto, rimessa all'autonoma discrezionalità dell'ente territoriale la possibilità di reputare comunque rilevanti i bilanci di organismi partecipati che presentano un'incidenza percentuale inferiore al 10% o al 5%, ma considerata "significativa" come, ad esempio, potrebbe avvenire nelle ipotesi in cui si ritenga la partecipazione particolarmente strategica per l'ente territoriale capogruppo.

Conseguentemente, con nota istruttoria dell'11 febbraio 2016 prot. n. 495, si è chiesto all'Ente di esprimere le proprie valutazioni proprio in rapporto al su esposto principio di "significatività" del bilancio consolidato rilevato che il Comune di Lecce detiene l'intero pacchetto azionario della società Lupiae Servizi Spa, qualificata anche *in house* dall'Ente ed il 51% del capitale della società S.G.M. Società Gestione Multipla Spa.

Con nota di risposta del 25/02/2016 prot. n. 692, l'Ente ha chiarito che l'importanza dei risultati forniti dalla contabilità finanziaria nell'ambito dei bilanci degli enti territoriali *"è talmente schiacciante che qualsiasi informazione di natura economico/patrimoniale non potrebbe modificare le conclusioni emerse sulla base del conto del bilancio"* e ciò, in particolare, varrebbe per il Comune di Lecce per l'irrilevanza dei tre parametri ed anche *"perché il conto del bilancio, ultimo relativo alla sperimentazione di cui all'art. 36 del D. lgs. 118/2011 ha evidenziato un disavanzo di amministrazione di euro 79.840.304,15"*.

La Sezione ritiene, tuttavia, opportuno segnalare, pur in assenza dei requisiti previsti dal predetto principio contabile per considerare la rilevanza delle partecipazioni detenute dal Comune di Lecce nelle società Lupiae Servizi Spa e S.G.M. Spa, che, come evidenziato dalla relazione tecnica allegata al piano operativo di razionalizzazione approvato dal



P
Lh

Consiglio comunale con deliberazione n. 22 dell'8/04/2015 e trasmesso alla Sezione in data 13/04/2015 prot. n. 1352, la partecipazione nelle su indicate società è reputata dall'Ente necessaria al perseguimento delle proprie finalità istituzionali in quanto permette la razionalizzazione dei servizi finalizzata alla riduzione ed al contenimento dei costi e consente la riorganizzazione dei servizi finalizzata a garantire il miglioramento qualitativo delle prestazioni rese all'utenza.

Deve, peraltro, aggiungersi che l'applicazione del principio di irrilevanza se non temperato da quello di significatività, allo stato comunque rimesso alla discrezionalità degli enti, potrebbe comportare l'effetto distorsivo dell'esclusione dall'area di consolidamento anche delle società in *house* che, secondo la consolidata giurisprudenza comunitaria ed amministrativa, nonostante una formale distinta personalità giuridica, si caratterizzano, nella sostanza, in un rapporto di immedesimazione organica con l'amministrazione affidante essendo equiparabili ad un suo organo o ufficio interno privo di sostanziale autonomia decisionale (Consiglio di Stato, sentenza n. 2660/2015).

Questa Sezione, dalla verifica dei dati forniti dall'Ente durante la fase istruttoria raffrontati con i dati contenuti nel questionario al rendiconto dell'esercizio 2014, trasmesso dall'Organo di revisione in data 18/12/2015, prot. n. 4748, rileva che risultano correttamente calcolati, sulla base dei tre parametri fissati dal punto 3.1, dell'allegato 4.4, al D. Lgs. n. 118/2011, i limiti di irrilevanza degli organismi partecipati del Comune di Lecce che risulta, quindi, non obbligato ad effettuare il bilancio consolidato.

Dall'esame della successiva tabella si osserva, infatti, per il parametro afferente il totale dell'attivo patrimoniale che, a fronte di un limite di €. 58.142.329,00, per la società Lupiae Servizi Spa si raggiunge l'importo di €. 10.019.540,00 e per la società SGM Spa si registra l'importo di €. 4.544.166,00; per il parametro afferente il patrimonio netto si individua il limite di irrilevanza di €. 30.645.495,00, mentre il valore del patrimonio netto della società Lupiae Servizi Spa è di €. 70.894,00 e della società SGM Spa è di €. 1.184.612,00; per il valore del totale dei ricavi caratteristici si osserva, infine, che il limite di irrilevanza è di €. 11.254.929,00 e che il valore della Lupiae Servizi Spa è pari a €. 9.726.002,00 ed il valore della società SGM Spa è di €. 10.280.839,00.



Tabella 4 - Dimostrazione dell'irrelevanza degli organismi partecipati ai fini del bilancio consolidato del "Gruppo Comune di Lecce"

N.	ORGANISMO PARTECIPATO	QUOTA PARTECIP. DEL COMUNE	VALORE DELL'ATTIVO PATRIM. DELLA PARTECIP.	VALORE DELL'ATTIVO PATRIM. DELLA PARTECIP. (QUOTA DEL COMUNE)	LIMITE IRRILEVANZA: 10% ATTIVO PATRIM. DEL COMUNE CHE E' PARI A EURO	VALORE DEL PATRIMONIO NETTO DELLA PARTECIP.	VALORE DEL PATRIMONIO NETTO DELLA PARTECIP. (QUOTA DEL COMUNE)	LIMITE IRRILEVANZA: 10% PATRIMONIO NETTO DEL COMUNE CHE E' PARI A EURO	VALORE DELLA PRODUZIONE DELLA PARTECIP.	VALORE DELLA PRODUZIONE DELLA PARTECIP. (QUOTA DEL COMUNE)	LIMITE IRRILEVANZA: 10% VALORE PRODUZIONE DEL COMUNE CHE E' PARI A EURO	IRRILEV.
					581.423.287			306.454.949			112.549.291	
1	LUPIAE SERVIZI	100,00%	10.019.540	10.019.540	58.142.329	70.894	70.894	30.645.495	9.726.002	9.726.002	11.254.929	SI
2	SGM SOCIETA' GESTIONE MULTIPLA	51,00%	8.910.130	4.544.166	58.142.329	2.322.769	1.184.612	30.645.495	10.280.839	5.243.228	11.254.929	SI
3	ASI LECCE	17,24%	64.421.414	11.106.252	58.142.329	32.384.379	5.583.067	30.645.495	2.936.351	506.227	11.254.929	SI
4	CUIS CONSORZIO UNIV. INTERPROV. SAL.	17,24%	n.d.		58.142.329	n.d.		30.645.495	959.142	165.356	11.254.929	SI
5	CONSORZIO TEATRO PUBBLICO PUGLIESE	1,41%	6.509.049	91.778	58.142.329	103.405	1.458	30.645.495	10.468.513	147.606	11.254.929	SI
6	AGENZIA PATRIM. CULTUR. EUROMEDITER.	50,00%	726.946	363.473	58.142.329	721.420	360.710	30.645.495	151.356	75.678	11.254.929	SI
7	FONDAZIONE TITO SCHIPA	26,58%		0	58.142.329	1.433.093	380.916	30.645.495	2.047.383	544.194	11.254.929	SI
8	FONDAZIONE ORTO BOTAMICO DEL SALENTO	33,33%	2.361.297	787.020	58.142.329	2.388.331	796.031	30.645.495	6.798	2.266	11.254.929	SI
9	FONDAZIONE APULIA FILM COMMISSION	1,45%	17.223.929	249.747	58.142.329	15.732.096	228.115	30.645.495	8.259.019	119.756	11.254.929	SI
10	ASSOC. ISTIT. PUGLIESE RICERCHE EC. E SOC.	0,68%	2.816.019	19.149	58.142.329	613.847	4.174	30.645.495	1.435.605	9.762	11.254.929	SI

In grassetto le cifre che non coincidono, sebbene in modo non rilevante, con le risultanze della tabella inserita nella deliberazione di Consiglio n. 1229 del 22 dicembre 2015

Fonte: Rielaborazione della Sezione dei dati forniti con nota n. 120 del 15 gennaio 2015, confrontati con i dati rivenienti dal questionario a rendiconto dell'esercizio 2014 (Valori all'unità di euro)

Handwritten signature



La nota informativa attestante i rapporti creditori e debitori

L'art. 6, comma 4, del D. L. 6 luglio 2012 n. 95, convertito dalla L. 7 agosto 2012 n. 135 imponeva ai Comuni ed alle Province di allegare 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.

Come noto, la normativa dettata dall'art. 6, comma 4, del citato D. L. n. 95/2012 alla quale l'Ente si è correttamente conformato per le risultanze dell'esercizio 2014, è stata abrogata, a decorrere dal 1° gennaio 2015, dall'art. 77, comma 1, lett. e) del D. Lgs. n. 118/2011 aggiunto dall'art. 1, comma 1, lett. aa) del D. Lgs. n. 126/2014.

Contestualmente, l'attuale disciplina normativa prescrive, all'art. 11, comma 6, lett. j), che la relazione sulla gestione da allegare al rendiconto dell'ente territoriale debba, tra l'altro, riportare gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate e che la predetta informativa, asseverata dai rispettivi organi di revisione, deve evidenziare analiticamente eventuali discordanze e fornirne la motivazione; in tal caso l'ente assume 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.

Come chiarito dalla Sezione delle Autonomie, con la recente deliberazione n. 2/SEZAUT/2016/QMIG depositata in data 20/01/2016, *"La disposizione dettata dall'art. 11, co. 6, lett. j), del d.lgs. n. 118 del 2011, che prevede l'inserimento nella relazione sulla gestione da allegare al rendiconto degli enti territoriali anche degli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e società controllate e partecipate, si conforma a principi di trasparenza e veridicità dei bilanci e mira a salvaguardare gli equilibri di bilancio attenuando il rischio di emersione di passività latenti per gli enti territoriali. Gli obiettivi di gestione perseguiti dall'ente territoriale devono necessariamente tener conto anche del sistema di enti strumentali e società controllate e partecipate ovvero del cosiddetto "gruppo amministrazioni pubblica" secondo le modalità ed i criteri individuati nel principio applicato del bilancio consolidato di cui all'allegato n. 4/4 del d.lgs. n. 118/2011"*.



P
[Signature]

Il Comune di Lecce, con nota pervenuta alla Sezione in data 25/02/2016 prot. n. 692, ha trasmesso anche la nota informativa contenente la verifica dei crediti e debiti reciproci tra l'Ente e le società partecipate esponendo le risultanze contabili al 31/12/2014 che l'Organo di revisione aveva già provveduto ad allegare al questionario al rendiconto dell'esercizio 2014. Dall'esame della predetta nota informativa sottoscritta dal dirigente del Servizio economico-finanziario ed asseverata dall'Organo di revisione, emerge, dal raffronto delle scritture contabili della società SGM Spa e del Comune, che i crediti della predetta società verso l'ente assommano a €. 2.134.900,30 ed i residui passivi del Comune per debiti verso la società presentano il medesimo importo di €. 2.134.900,30; sussiste esatta corrispondenza anche tra i debiti della società verso il Comune pari a €. 121.653,45 ed i crediti dell'ente verso la predetta società dettagliatamente indicati nella nota per importi e capitoli di bilancio.

L'esame della situazione debitoria-creditoria tra il Comune di Lecce e la società Lupiae servizi Spa evidenzia perfetta corrispondenza tra i crediti vantati dalla società per l'importo di €. 1.382.356,25 ed i residui passivi dell'ente, mentre per i debiti della società verso l'Ente, si osserva che ammontano a €. 278.923,92 mentre i residui attivi del Comune verso la società risultano pari a €. 72.102,49.

Al riguardo, si evidenzia che ai sensi dell'art. 6, comma 4, del D. L. n. 95/2012 vigente alla data di redazione della nota informativa, avrebbero dovuto, con tale nota, analiticamente indicarsi le eventuali discordanze fornendo espressa motivazione e l'ente avrebbe dovuto adottare senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie.

Con la su richiamata deliberazione n. 2/SEZAUT/2016/QMIG, la Sezione delle Autonomie ha, inoltre, precisato che: *"fermo restando la responsabilità dell'organo esecutivo dell'ente territoriale, tenuto a redigere la relazione sulla gestione allegata al rendiconto e, quindi, ad illustrare gli esiti della verifica dei debiti e crediti reciproci con i propri enti strumentali e società controllate e partecipate, l'obbligo di asseverazione deve ritenersi posto a carico degli organi di revisione sia degli enti territoriali sia degli organismi controllati/partecipati, per evitare eventuali incongruenze e garantire una piena attendibilità dei rapporti debitori e creditori"*.

Posto che i predetti obblighi ispirati a principi di trasparenza e veridicità dei bilanci risultano reiterati anche dalla normativa vigente dal 1° gennaio



2015, si invita il Comune di Lecce ad effettuare, con riferimento all'esercizio 2015 e successivi, un'attenta analisi della persistenza di tali discordanze nei rapporti debitori-creditori con la società Lupiae servizi Spa.

P. Q. M.

La Sezione regionale di controllo per la Puglia, nell'esercizio delle funzioni conferite dall'art. 1 comma 166 e ss. della legge n. 266/2005 e dall'art. 148-bis del Tuel, in relazione agli esiti della verifica delle misure attuative adottate dal Comune di Lecce successivamente alla deliberazione n. 215/PRSP/2015, accerta:

- l'idoneità delle misure correttive, allo stato, intraprese dall'Ente nei limiti indicati nella parte in diritto;
- il superamento, nell'esercizio 2015, dei parametri di deficitarietà strutturale n. 3 e n. 4;
- invita l'Ente a proseguire nelle attività di riscossione dei propri crediti ed a contenere il reiterato ricorso ad anticipazioni di cassa;
- invita l'Ente ad effettuare, con riferimento all'esercizio 2015 e successivi, un'attenta analisi della persistenza delle discordanze nei rapporti debitori-creditori con la società Lupiae servizi Spa.

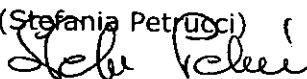
Dispone che copia della presente pronuncia sia trasmessa, a cura del Preposto al Servizio di supporto:

- al Sindaco ed al Presidente del Consiglio comunale del Comune di Lecce;
- all'Organo di revisione del Comune di Lecce, ai sensi dell'art. 239, comma 2, lett. a) del D. Lgs. n. 267/2000;
- Dispone, inoltre, che copia della deliberazione di presa d'atto della presente pronuncia da parte del Consiglio comunale, dovrà pervenire a questa Sezione entro il termine di 60 giorni previsto dall'art. 148-bis del Tuel.
- Si rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia sul sito internet istituzionale dell'Ente ai sensi dell'articolo 31 del D. Lgs. 14/03/2013, n. 33.

Così deliberato in Bari, nella Camera di consiglio del 17 marzo 2016.


Il Relatore

(Stefania Petrucci)



Il Presidente

(Agostino Chiappiniello)



depositata in Segreteria

il 17 MAR. 2016

Il Direttore della Segreteria
(dot. ssa Marialuca SCIANNAMEO)

