

**REPUBBLICA ITALIANA**

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

composta dai Magistrati

Consigliere	Luca Fazio	Presidente f.f.
Consigliere	Stefania Petrucci	
Referendario	Rossana De Corato	
Referendario	Cosmo Sciancalepore	Relatore

a seguito della adunanza pubblica del 18 luglio 2014 ha adottato la seguente deliberazione

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

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

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

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

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n.10/AUT/2012/INPR, adottata il 12 giugno 2012 e depositata il 18 giugno 2012, con la quale sono state approvate le linee guida per la redazione della relazione per il bilancio di previsione 2012 e del rendiconto 2011;

VISTO l'art.6 del D.Lgs. n.149 del 6 settembre 2011;

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

VISTA la deliberazione n.2/AUT/2012/QMIG della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, depositata il 26 gennaio 2012, in ordine al procedimento previsto dall'art.6, co.2, del D.Lgs. n.149 del 6 settembre 2011;

VISTA la legge n.213 del 7 dicembre 2012;

VISTA l'ordinanza n.36/2014 con la quale il Presidente della Sezione f.f. ha convocato l'odierna adunanza pubblica;

UDITO il Magistrato Relatore Dott. Cosmo Sciancalepore;

UDITI, per la Provincia di Lecce, l'Assessore ai Servizi finanziari Dott. Silvano Macculi e il Dirigente del Servizio risorse finanziarie Dott. Pantaleo Isceri;

## **FATTO**

A seguito dell'esame della relazione dell'Organo di revisione della Provincia di Lecce, prevista dall'art.1, co.166, della legge 266/2005 e relativa al rendiconto 2011, il Magistrato istruttore ha richiesto, con nota prot. n.1817 del 15 maggio 2014, indirizzata al Presidente della Provincia e all'Organo di revisione, vari dati ed informazioni. A riscontro della richiesta inoltrata, con breve ritardo rispetto ai termini assegnati, pervenivano a questa Sezione il verbale del Collegio dei Revisori n.19 del 9 giugno 2014 e la nota del Presidente della Provincia n.44272 dell'11 giugno 2014.

Esaminata la documentazione pervenuta, il Magistrato istruttore rilevava che non risultavano superate le seguenti criticità: tardiva approvazione del rendiconto 2011; superamento del parametro di deficitarietà strutturale n.2 relativo ai residui passivi; presenza di residui passivi del Titolo II (finanziati dall'indebitamento) non movimentati da oltre due esercizi e per i quali non vi è stato (al 31.12.2011) affidamento di lavori; presenza di strumenti finanziari derivati con *mark to market* negativo (al momento della stipulazione del contratto e all'inizio e alla fine dell'esercizio 2011); presenza di un ingente saldo negativo di parte corrente finanziato da entrate solo parzialmente incassate derivanti da alienazione di beni patrimoniali; imponente quantità di residui attivi di anzianità superiore a 5 anni con conseguente inattendibilità del risultato di amministrazione 2011; riconoscimento di ingenti debiti fuori bilancio derivanti prevalentemente da sentenze esecutive; illegittima allocazione di varie voci tra le "altre per servizi conto terzi"; presenza di vari organismi partecipati in perdita o in liquidazione.

Il Presidente di Sezione f.f. procedeva, quindi, con ordinanza n.36 del 24 giugno 2014, a convocare la Provincia di Lecce per l'odierna adunanza pubblica e a disporre la trasmissione

delle osservazioni del Magistrato istruttore relative alle citate criticità rilevate in sede istruttoria. Con la medesima ordinanza presidenziale veniva stabilito il termine del 15 luglio 2014, ore 12.00, per l'invio, da parte dell'ente convocato, di eventuali memorie illustrative o di ulteriore documentazione. Copia dell'ordinanza n.36/2014 e delle osservazioni del Magistrato istruttore sono state inviate alla Provincia di Lecce il 27 giugno 2014, con nota prot. n.2282.

Nei termini assegnati con la citata ordinanza n.36/2014 non è pervenuta alcuna ulteriore documentazione dalla amministrazione controllata. Durante l'adunanza pubblica, la Provincia di Lecce ha provveduto a depositare una sintetica nota (non protocollata) di risposta alle osservazioni del Magistrato istruttore, sottoscritta dal Presidente della Provincia e dal Dirigente del Servizio risorse finanziarie (presente in adunanza) e vari documenti allegati alla stessa. La documentazione depositata durante l'odierna adunanza pubblica, anche se pervenuta oltre i termini assegnati con l'ordinanza di convocazione (15 luglio 2014), è stata comunque acquisita da questa Sezione (prot. n.2486).

## **DIRITTO**

### **Quadro normativo.**

Prima di procedere all'esame del rendiconto 2011 della Provincia di Lecce 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. 174/2012) prevede che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'art.1, commi 166 e seguenti, della legge n.266/2005, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art.119 della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, della assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare gli equilibri economico-finanziari degli enti. Ai fini di tale verifica, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti accertano, altresì, che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente. Lo stesso art.148-bis prevede, infine, che l'accertamento, nell'ambito delle verifiche prima indicate, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta, per gli enti interessati, l'obbligo di adottare, entro 60 giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio.

L'art.6, co.2, del D.Lgs. n.149/2011 stabilisce che, qualora dalle pronunce delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti emergano comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario e lo stesso ente non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte, le necessarie misure correttive la competente Sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. In tal caso, ove sia accertato, entro 30 giorni dalla predetta trasmissione, da parte della competente Sezione regionale della Corte dei conti, il perdurare dell'inadempimento da parte dell'ente locale delle citate misure correttive e la sussistenza delle condizioni di cui all'art.244 del D.Lgs. 267/2000, il Prefetto assegna al Consiglio, con lettera notificata ai singoli consiglieri, un termine non superiore a 20 giorni per la deliberazione del dissesto. Decorso infruttuosamente il termine di cui al precedente periodo, il Prefetto nomina un commissario per la deliberazione dello stato di dissesto e dà corso alla procedura per lo scioglimento del Consiglio dell'ente ai sensi dell'art.141 del D.Lgs. 267/2000.

Sia l'art.6 del D.Lgs. 149/2011 che l'art.3 del D.L. 174/2012 (inserendo l'art.148-*bis* nel D.Lgs. 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, il dissesto dell'ente (art.6 del D.Lgs. 149/2011). Si richiama, in proposito, anche la sentenza della Corte costituzionale n.60/2013.

L'istruttoria condotta in relazione al rendiconto 2011 della Provincia di Lecce, come di seguito riportato, ha evidenziato la presenza di alcune irregolarità e criticità rilevanti ai sensi dell'art.148-*bis* del D.Lgs. 267/2000. Nel corso della adunanza pubblica sono inoltre emersi aspetti, di seguito esposti, di notevole rilevanza per la loro potenziale incidenza sul bilancio dell'ente, meritevoli di ulteriori approfondimenti da parte di questa Sezione.

\* \* \* \* \*

### **1. Tardiva approvazione del rendiconto 2011.**

La Provincia di Lecce ha approvato il rendiconto 2011 il 2 luglio 2012 (è stata rettificata dalla Provincia la data del 31 luglio 2012 indicata nel questionario), oltre il termine previsto dagli articoli 151 e 227 del Tuel (30 aprile 2012). La Provincia non ha fornito in merito concrete giustificazioni, limitandosi sostanzialmente a descrivere l'iter procedimentale seguito. Analoga criticità aveva interessato il rendiconto degli esercizi 2009 e 2010.

Anche prima della entrata in vigore dell'art.227, co.2-*bis*, del D.Lgs. 267/2000 (inserito dal D.L. 174/2012) che ha previsto (a partire dal rendiconto 2012) la possibilità di scioglimento dell'organo consiliare nel caso di mancata approvazione del rendiconto entro i termini stabiliti dalla legge, la tardiva approvazione di tale atto non era (e non è tuttora) priva di conseguenze. E' sufficiente ricordare in merito che gli enti locali per i quali non sia intervenuta nei termini di legge la deliberazione del rendiconto, fino alla relativa approvazione, sono soggetti ai controlli previsti per gli enti locali strutturalmente deficitari (art.243 Tuel). Si richiama, inoltre, quanto stabilito dall'art.161, co.3 (mancata trasmissione del certificato del rendiconto), dall'art.172, co.1, lett. a (allegati al bilancio di previsione), dall'art.187, co.3 (applicazione dell'avanzo di amministrazione) e dall'art.203, co.1 (ricorso all'indebitamento) del Tuel. Non risulta espressamente confermato dall'ente l'avvenuto rispetto di tale normativa.

\* \* \* \* \*

## **2. Superamento del parametro n.2 di deficitarietà strutturale.**

L'art.242 del D.Lgs. 267/2000 stabilisce che sono da considerarsi in condizioni strutturalmente deficitarie gli enti locali che presentano gravi ed incontrovertibili condizioni di squilibrio rilevabili da una apposita tabella, allegata al rendiconto, contenente parametri obiettivi dei quali almeno la metà presentino valori deficitari. I parametri obiettivi per l'esercizio 2011 sono stati fissati con D.M. 24 settembre 2009. Per le Province sono fissati n.8 parametri. Per tali enti, quindi, lo stato di deficitarietà strutturale si materializzerebbe con il superamento di n.4 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. Tale considerazione vale, a maggior ragione, nell'ipotesi in cui, come rilevato nella fattispecie in esame, si riscontra il superamento del medesimo parametro di deficitarietà per più esercizi.

La Provincia di Lecce, anche per l'esercizio 2011, ha superato il parametro n.2 relativo ai residui passivi in quanto il volume dei residui passivi complessivi provenienti dal Titolo I (spese correnti) risulta superiore al 50% degli impegni della medesima spesa corrente (al netto del valore pari ai residui attivi da contributi e trasferimenti correnti dalla regione nonché da contributi e trasferimenti della regione per funzioni delegate). In sostanza, in base ai parametri previsti, l'ente presenta un eccessivo carico di debiti di parte corrente da pagare derivanti da impegni assunti negli esercizi precedenti. I residui passivi del Titolo I ammontano, per l'esercizio 2011, ad euro 96.900.194,45 dei quali euro 15.682.315,93 (16,18%) derivanti da impegni di spesa assunti negli ormai lontani esercizi 2006 e precedenti. Il parametro di deficitarietà strutturale n.2 relativo ai residui passivi risulta superato dalla Provincia di Lecce anche negli esercizi 2009, 2010, 2012 e 2013 (anche insieme ad altri parametri). Ciò conferma che tale criticità risulta per l'ente strutturale e non occasionale.

L'ente ha tentato di giustificare tale criticità (sia nella nota dell'11 giugno 2014 che nelle memorie illustrative presentate nel corso della odierna adunanza pubblica) con la presenza di

*"ritardi fisiologici nei pagamenti"* e di *"somme correlate ad accertamenti di entrata ... relative a progetti che non si sono ancora conclusi per ritardi spesso non imputabili direttamente all'ente"*, e, ancora, con la progressiva riduzione della spesa corrente (denominatore del parametro). A conferma della assenza di una effettiva criticità, riferendosi alla certificazione di cui all'art.47 del D.L. 66/2014, l'ente ha indicato l'esistenza di un ritardo molto lieve (2,29 giorni) nei tempi medi di pagamento nell'esercizio 2013.

Ciò premesso, le motivazioni fornite dall'ente risultano non sufficienti a giustificare quanto rilevato. Il ricorrente superamento nel corso degli anni del parametro di deficitarietà indicato, già in precedenza oggetto di attenzione da parte di questa Sezione, dimostra che l'ente non ha adottato le necessarie misure correttive richieste. Il parametro di deficitarietà strutturale previsto prevede già come fisiologica la presenza di una certa quantità di residui passivi che, nel caso della Provincia di Lecce, si manifesta, invece, comunque eccessiva. L'ente dovrà, pertanto, adoperarsi per superare la problematica evidenziata. A tal fine potrà essere utile anche l'attività di riaccertamento successivamente richiesta.

\* \* \* \* \*

### **3. Residui passivi del Titolo II non movimentati.**

E' stata rilevata nel rendiconto 2011 la presenza di residui passivi del Titolo II, finanziati dall'indebitamento, non movimentati da oltre due esercizi e per i quali non vi è stato (al 31.12.2011) affidamento di lavori. L'ente ha comunicato che trattasi di residui passivi relativi ad una opera pubblica (lavori di ristrutturazione del velodromo di Monteroni), finanziata con mutuo e che i relativi contratti di affidamento dei lavori sono stati oggetto di risoluzione (D.G. n.527 del 9 febbraio 2004 e D.G. n. 2088 dell'11 ottobre 2013). Considerato che il ritardo nell'impiego delle risorse finanziate con indebitamento, in presenza di oneri finanziari (es. interessi) non compensati da alcuna utilità, può integrare una ipotesi di danno erariale, l'ente dovrà adottare gli atti necessari.

\* \* \* \* \*

### **4. Strumenti derivati.**

I c.d. contratti derivati sono strumenti finanziari che servono normalmente a gestire l'esposizione ai rischi di mercato o di credito. Si tratta di contratti aleatori, a prestazioni corrispettive, legati generalmente all'andamento del valore di una determinata attività. Nei confronti della stipulazione di tali negozi da parte di enti pubblici, il legislatore manifesta, ormai da anni, una notevole diffidenza, principalmente in virtù del fatto che la spiccata aleatorietà delle negoziazioni aventi ad oggetto gli strumenti finanziari derivati può mettere in serio pericolo la situazione finanziaria dell'ente pubblico coinvolto. In particolare, a seguito dell'insorgenza, negli anni scorsi, di varie criticità e del progressivo emergere di numerose situazioni dannose per la situazione degli enti interessati, a partire dalla legge finanziaria 2007 (art.1, co.736 e seguenti, legge 296/2006), sono state dettate varie regole sempre più restrittive per quanto riguarda l'utilizzo di tali strumenti. Si tratta, infatti, come indicato, di strumenti finanziari potenzialmente molto pericolosi in quanto idonei ad esporre ciascun

contraente a passività illimitate e che richiedono generalmente adeguate conoscenze tecniche difficilmente rinvenibili negli enti pubblici.

La Provincia di Lecce ha in corso (nell'esercizio 2011) n.3 contratti, stipulati il 9 agosto 2006, relativi a strumenti finanziari derivati (n.1321671B, n.608230086 e n.608230087). L'ente ha dichiarato che, nel corso del 2011, sono stati invece estinti altri due contratti relativi a strumenti finanziari (n.608230089 e n.1321585B). Tutti i contratti in essere hanno presentato un "mark to market" negativo, sia al momento della stipulazione del contratto che all'inizio e alla fine dell'esercizio 2011. Il "mark to market" è, sostanzialmente, il valore (atteso) di mercato di un derivato ad un determinato istante. Non rappresenta un valore assoluto ma una valutazione che muta ad ogni variazione, anche giornaliera, del mercato. Il "mark to market" negativo è, praticamente, la somma che l'ente deve versare alla banca nell'ipotesi in cui volesse eventualmente estinguere il contratto anticipatamente. La presenza di un "mark to market" negativo, per tutti i n.3 contratti in essere, sin dalla stipulazione del contratto (valore negativo, si ribadisce, presente anche all'inizio e alla fine dell'esercizio 2011), anche in considerazione della considerevole entità dei relativi importi, produce serie perplessità in ordine alla legittimità e/o alla convenienza (sin dall'inizio) dell'operazione condotta e alla stessa solidità finanziaria dell'ente (anche alla luce di quanto riportato dopo). L'assenza dell'incasso di un "up front" relativo ai contratti menzionati accentua le considerazioni esposte.

La questione in esame, con una accurata descrizione dei n.5 contratti derivati allora in essere (ivi compresi i n.3 contratti esistenti alla data del 31/12/2011), risulta già ampiamente trattata da questa Sezione nella deliberazione n.95/PRSP/2011 (relativa al rendiconto 2009 e alla quale si rinvia per gli ulteriori approfondimenti in merito). In tale deliberazione, oltre a rilevare varie criticità, questa Sezione provvedeva anche ad impartire precise disposizioni nei confronti dell'ente. La Sezione evidenziava, infatti, il rischio di un aggravamento dei flussi finanziari negativi a carico del bilancio provinciale, la mancata previsione delle risorse necessarie a fare fronte ad eventuali flussi negativi e la necessità di effettuare un attento e costante monitoraggio delle operazioni in strumenti derivati concluse. In particolare, con riferimento ai n.3 contratti non estinti alla data del 31/12/2011, venivano evidenziati *"indubbi squilibri contrattuali"* e una durata contrattuale tale da accentuare il carattere aleatorio dell'operazione (contratto n.608230086); *"un palese sbilanciamento del contratto che appare ad esclusivo vantaggio della Banca con una conseguente assenza di convenienza economica dell'operazione per la Provincia di Lecce"*, tale che *"principi di prudenza avrebbero dovuto indurre l'Ente a non intraprendere tale operazione finanziaria palesemente svantaggiosa per la Provincia e l'attuale situazione deve indurre ad adottare immediati rimedi al fine di evitare l'aggravarsi dei flussi finanziari negativi a carico del bilancio provinciale"* (contratto n.608230087) e, infine, oltre alle criticità evidenziate anche per gli altri contratti per la sussistenza di squilibri contrattuali, *"l'esistenza di spread elevati particolarmente onerosi per l'ente e la lunga durata contrattuale, la sottoscrizione di atti interamente in lingua inglese in assenza della necessaria traduzione in lingua italiana rinvenuta esclusivamente per il rilascio"*

*delle delegazioni di pagamento da ritenersi, peraltro, non consentito*" ai sensi dell'art.206 del D.Lgs. 267/2000, in quanto gli strumenti finanziari non costituiscono indebitamento (contratto n.1321671B).

Nel ribadire quanto già disposto in merito con la deliberazione n.95/PRSP/2011, si osserva che l'ente non ha proceduto a tutto quanto dovuto. Pur risultando fisiologico, in relazione ai negozi contrattuali in argomento, un andamento momentaneamente non positivo, appare chiaro che le operazioni di finanza derivata possono risultare dannose nell'ipotesi in cui siano generati effetti prevalentemente negativi. In particolare, può ricorrere danno erariale non solo in presenza di operazioni che risultano, sin dall'avvio, evidentemente avventate, affette da irragionevolezza e/o caratterizzate da un marcato squilibrio a danno dell'ente pubblico contraente, ma anche laddove si tratti di operazioni caratterizzate da "mark to market" *costantemente* negativo. Questa Sezione, quindi, non può esimersi dallo stabilire che l'ente dovrà adottare ogni azione utile per scongiurare i possibili riflessi negativi delle operazioni effettuate, ivi compreso un congruo accantonamento. E' necessario, inoltre, che vi sia un monitoraggio costante del "mark to market" dei contratti in essere e di ogni altro aspetto capace di incidere negativamente sulla situazione finanziaria dell'ente. Ogni decisione rilevante per il bilancio dell'ente dovrà essere assunta tenendo conto adeguatamente delle potenziali passività esistenti e delle risorse necessarie per farvi fronte. Appare ispirata da un eccessivo ottimismo la considerazione espressa dall'ente nella nota depositata in adunanza pubblica (punto n.4) secondo la quale *"i 3 contratti in corso relativi a strumenti finanziari non destano alcun pericolo di creare situazioni di squilibrio"*.

\* \* \* \* \*

#### **5. Saldo negativo di parte corrente.**

La Provincia di Lecce presenta (come già accaduto negli esercizi 2009 e 2010) un ingente saldo negativo di parte corrente (euro -2.031.778,40). Tale saldo risulta finanziato con le plusvalenze derivanti da alienazione di beni patrimoniali le quali, secondo l'ente (sul punto si veda però quanto di seguito riportato al punto n.8), hanno consentito anche di ripianare l'ingente (euro -11.453.895,01) disavanzo di amministrazione relativo al rendiconto 2010 (deliberazione n.100/PRSP/2012). Trattasi, evidentemente, di una entrata di carattere non ripetitivo, come tale non idonea, in generale, a risolvere problematiche di carattere strutturale. Si richiama, altresì, in proposito, quanto oggi dispone l'art.193 del D.Lgs. 267/2000, dopo le modifiche apportate dalla legge 228/2012.

Questa Sezione ha evidenziato, in varie occasioni, anche alla Provincia di Lecce (n.100/PRSP/2012), che, sia in sede di previsione che durante la gestione, è necessario il rispetto di tutti gli equilibri di bilancio previsti dalle norme vigenti.

Il saldo di parte corrente negli esercizi 2012 e 2013 risulta positivo. Salvo quanto di seguito riportato, tale criticità risulta, quindi, al momento, superata.

\* \* \* \* \*

#### **6. Residui attivi vetusti e risultato di amministrazione.**



L'analisi della gestione dei residui è fondamentale ai fini della verifica della attendibilità del risultato finanziario. L'art.189 del D.Lgs. 267/2000 stabilisce che costituiscono residui attivi le somme accertate e non riscosse entro il termine dell'esercizio.

L'art.228, co.3, del Tuel prevede che *"prima dell'inserimento nel conto del bilancio dei residui attivi e passivi l'ente locale provvede all'operazione di riaccertamento degli stessi, consistente nella revisione delle ragioni del mantenimento in tutto od in parte dei residui"*. Durante tale verifica, riguardante *ciascun* residuo, l'ente deve mantenere un comportamento prudente evitando di conservare crediti inesigibili, controversi o di dubbia esigibilità (principio contabile n.3.45). Sono mantenute tra i residui attivi, quindi, solo le somme precedentemente accertate per le quali esiste ancora un titolo giuridico che rende l'ente locale creditore della correlativa entrata. Per il mantenimento di un residuo attivo non è, pertanto, sufficiente l'assenza di ragioni per la relativa cancellazione essendo, invece, necessaria l'esistenza di ragioni sufficienti per non procedere alla cancellazione.

La possibilità di riscossione dei residui attivi, normalmente, è tanto più bassa quanto più remoti nel tempo sono gli accertamenti che hanno determinato il residuo attivo. In presenza di residui attivi remoti è, quindi, necessario vincolare l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione al loro effettivo realizzo (principio contabile n.3.60). Inserire nel rendiconto di un ente residui attivi inesigibili o insussistenti (es. a causa di una cattiva applicazione dell'art.179 del Tuel in materia di accertamento delle entrate e/o di un insufficiente riaccertamento dei residui con il mantenimento di residui da cancellare anche se conseguenti a corretti accertamenti) è contrario ai fondamentali principi di certezza, veridicità ed attendibilità del bilancio e rende la situazione finanziaria dell'ente solo apparentemente migliore di quella reale (Corte costituzionale, sentenza n.138/2013).

L'attività di riaccertamento dei residui è, inoltre, strettamente legata alla quantificazione del risultato di amministrazione. Il risultato di amministrazione, infatti, è pari al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi (art.186 del D.Lgs. 267/2000). La presenza di residui attivi vetusti e/o di dubbia esigibilità rende, evidentemente, inattendibile il risultato di amministrazione accertato con l'approvazione del rendiconto. In questo caso l'applicazione dell'avanzo di amministrazione secondo le regole stabilite dall'art.187 del Tuel espone inevitabilmente l'ente a gravi rischi finanziari.

La Provincia di Lecce presenta, nel rendiconto 2011, una imponente quantità di residui attivi di anzianità superiore a 5 anni (euro 59.293.487,83 pari al 23,27% del totale). Tale dato risulta sensibilmente peggiore di quello, già critico, registrato nell'esercizio 2010 (euro 54.373.823,42). La Provincia ha implicitamente confermato, nella memoria presentata in adunanza pubblica, la criticità evidenziata e ha ammesso che *"l'opera di risanamento non può dirsi completamente conclusa"*. In pratica, nonostante vari richiami da parte di questa Sezione negli anni scorsi, la problematica evidenziata è tutt'altro che superata. Tale affermazione è peraltro dimostrata dalla documentazione depositata in sede di adunanza: nel rendiconto 2013 (peggiorando i dati relativi al rendiconto 2012, a loro volta peggiori dei dati relativi al

rendiconto 2011) i residui attivi vetusti, quindi di anzianità superiore a 5 anni, ammontano ad euro 84.268.557,03 (+40% circa rispetto al 2011) dei quali 30.883.649,27 di parte corrente (di cui euro 351.416,59 per entrate tributarie e euro 3.378.988,48 per entrate extratributarie).

Si evidenzia che il risultato di amministrazione 2011 (euro 4.268.864,92) è di importo largamente inferiore ai residui attivi vetusti nel 2011 (euro 59.293.487,83) e lievemente superiore ai soli residui attivi vetusti del Titolo III (euro 3.444.176,24) ed è da ritenersi, pertanto, del tutto inattendibile, anche senza considerare quanto riportato nel successivo punto n.8. A tale conclusione si perviene, anche in presenza di residui attivi asseritamente collegati a residui passivi, vista la composizione dei residui attivi vetusti presenti in bilancio e, in particolare, vista l'ampia presenza di residui attivi vetusti del Titolo III (euro 3.444.176,24) e del Titolo VI (euro 7.396.275,63), questi ultimi largamente superiori ai residui passivi vetusti del Titolo IV (euro 154.896,42). Il risultato di amministrazione comprende fondi vincolati per euro 3.954.730,73 (parere dell'Organo di revisione al rendiconto 2011, pag.9). Non risulta, quindi, materialmente e matematicamente possibile, come richiesto dai principi contabili (es. n.3.60 e n.3.101) e da elementari regole di prudenza, procedere a costituire un vincolo di importo pari ai residui attivi vetusti sull'avanzo di amministrazione 2011 (che, anzi, come riferito, non risulta nemmeno interamente vincolato).

La Provincia, in sede di controdeduzioni, ha affermato, come più volte accaduto in passato, di aver proceduto ad un "*accurato riaccertamento*" che avrebbe condotto ad una sensibile riduzione dei residui vetusti rivenienti dal rendiconto 2011 alla data del 1/1/2014. Dall'esame della documentazione prodotta in adunanza pubblica, senza considerare gli scarsi risultati conseguiti prima indicati, il riaccertamento condotto appare, invece, tutt'altro che accurato, visto che figurano, alla data indicata, senza alcuna indicazione o dimostrazione in ordine alle ragioni del relativo mantenimento, residui attivi estremamente vetusti, di sussistenza ed esigibilità, a dir poco, molto dubbia (anche tenendo conto delle regole vigenti in materia di prescrizione), quali, ad esempio, "*riparto spese illegittimi*" risalenti agli anni 1974 e successivi, canoni di locazione risalenti agli anni 1989 e successivi, recupero di somme per personale comandato anno 1991, recupero contributi anno 1995, ecc.

La situazione descritta induce a ritenere che, nonostante le alienazioni immobiliari effettuate (euro 18.651.586,14) che costituiscono palesemente l'elemento determinante per la formazione del risultato di amministrazione dell'esercizio 2011 (fermo restando quanto indicato successivamente al punto n.8), l'ente versa, verosimilmente, in una situazione di effettivo ed ingente disavanzo di amministrazione da ripianare. Appare opportuno aggiungere che la scarsa capacità di riscuotere i crediti (presumibilmente a causa della inesigibilità di una parte cospicua degli stessi) contribuisce a determinare qualche difficoltà nel pagamento dei residui passivi (con ripetuto superamento negli anni del relativo parametro n.2 di deficitarietà strutturale) e ha reso necessario il ricorso, nel corso dell'esercizio 2011, ad una ampia anticipazione di tesoreria (euro 9.379.800,85 interamente restituita), circostanza peraltro espressamente omessa nel questionario Siquel (il relativo dato è stato corretto dopo la richiesta istruttoria di

questa Sezione del 15 maggio 2014). L'asserito riaccertamento effettuato, inoltre, per quanto emerge dalla istruttoria condotta, costituisce un sintomo della cattiva applicazione nel corso degli anni della normativa in materia di accertamento delle entrate (art.179 Tuel). E' bene precisare che gli accertamenti effettuati in assenza dei presupposti previsti dall'art.179 Tuel (praticamente, per l'accertamento di una entrata è necessario il contemporaneo ricorrere di vari elementi quali la sussistenza di un idoneo titolo giuridico, l'esistenza di un debitore individuato e la quantificazione della somma da incassare entro una certa data) integrano una irregolarità che rende non veridico il rendiconto e una fattispecie potenzialmente elusiva dei vincoli del patto di stabilità (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, n.17/SEZAUT/2014).

E' necessario, pertanto, che l'ente proceda, con urgenza, senza attendere l'approvazione del rendiconto 2014, ad una nuova capillare attività di riaccertamento dei residui. Del tutto insufficiente risulta, infatti, per quanto riferito, l'attività asseritamente finora condotta. L'attività di "*attenta ed oculata operazione di riaccertamento dei residui*" che l'ente, a suo dire, avrebbe svolto già in occasione della approvazione dei rendiconti 2009 e 2010 e che ha costituito, peraltro, la giustificazione addotta per motivare la tardiva approvazione dei medesimi rendiconti (Sez. controllo Puglia n.95/PRSP/2011 e n.100/PRSP/2012) non ha evidentemente raggiunto i risultati dovuti. Gravi carenze nella attività di riaccertamento dei residui erano state già segnalate da questa Sezione proprio in occasione del controllo sul rendiconto 2009.

L'Organo di revisione dovrà vigilare attentamente sulla corretta esecuzione della nuova ed urgente attività di riaccertamento dei residui richiesta. Il mantenimento di *ciascun* residuo attivo, in particolare dei residui attivi vetusti (residui relativi ad accertamenti degli esercizi 2008 e precedenti), dovrà essere espressamente dimostrato, sia sotto il profilo della esatta corrispondenza dell'accertamento a suo tempo condotto (all'origine del residuo attivo) a quanto disposto dall'art.179 Tuel, che della espressa presenza di ragioni sufficienti per il relativo mantenimento, ivi compresa l'assenza di prescrizione. L'esito di tale attività di riaccertamento dovrà essere comunicato a questa Sezione, mediante apposita relazione sottoscritta congiuntamente dal Presidente della Provincia e dall'Organo di revisione, entro il termine perentorio di 60 giorni dal ricevimento della presente deliberazione.

\* \* \* \* \*

## **7. Debiti fuori bilancio.**

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

Anche durante l'esercizio 2011 l'ente ha riconosciuto ingenti debiti fuori bilancio (euro 1.131.934,79), prevalentemente derivanti da sentenze esecutive (euro 951.687,09). La presenza di considerevoli debiti fuori bilancio rappresenta per l'ente una criticità ricorrente (nell'esercizio 2008 euro 670.620,42; nell'esercizio 2009 euro 763.149,50, nell'esercizio 2010

euro 3.820.471,62) nonostante i continui richiami di questa Sezione. La presenza di debiti fuori bilancio, specie se di ingente importo come nel caso in esame, costituisce chiaramente una grave patologia da evitare. I debiti derivanti da sentenze esecutive dimostrano l'avvenuto svolgimento di procedure non conformi alla normativa in vigore. I debiti derivanti da acquisizione di beni e servizi senza preventivo impegno di spesa (euro 180.256,70) attestano una carente applicazione della normativa sulle procedure di spesa. L'ente, peraltro, ha mostrato nel tempo un ulteriore peggioramento. Nell'esercizio 2012 risultano infatti riconosciuti debiti fuori bilancio per euro 3.200.939,50 derivanti quasi esclusivamente da ricapitalizzazioni (euro 2.739.712,84) e sentenze esecutive (euro 456.878,15). Tale situazione, specie per quanto riguarda le ricapitalizzazioni effettuate, sarà oggetto di controllo in sede di esame del rendiconto 2012.

La ricorrente problematica esposta risulta, pertanto, tutt'altro che superata. La persistenza di tale grave criticità, in misura peraltro eccedente la percentuale rilevante ai fini della deficiarietà strutturale, risulta infatti confermata anche dal superamento del relativo parametro di deficiarietà strutturale n.5 nell'esercizio 2013. Ciò dimostra che la Provincia di Lecce, negli ultimi tre esercizi finanziari consecutivi (esercizi 2011/2013) ha riconosciuto debiti fuori bilancio per un importo superiore all'1% rispetto ai valori di accertamento delle entrate correnti.

\* \* \* \* \*

### **8. Alienazione di beni patrimoniali.**

Il rendiconto 2010 della Provincia di Lecce presentava un gigantesco disavanzo di amministrazione di euro 11.453.895,01 *non* ripianato nel corso dell'esercizio (sez. controllo Puglia n.100/PRSP/2012). In occasione dell'esame del rendiconto 2010, la Provincia aveva comunicato che, in sede di bilancio di previsione 2011, aveva previsto la copertura finanziaria del disavanzo di amministrazione indicato mediante alienazione di beni patrimoniali per euro 16.000.000,00 e che tale vendita era stata successivamente effettuata, alla fine dell'esercizio 2011, per l'importo di euro 18.651.586,14.

Nel corso dell'istruttoria relativa al rendiconto 2011 è emerso (questionario Siquel, nota della Provincia dell'11 giugno 2014 e parere dell'Organo di revisione al rendiconto 2011, pag.9) che le entrate da alienazioni patrimoniali pari a euro 18.653.014,44 (somma leggermente superiore a quella precedentemente comunicata) finanziano la spesa in conto capitale (euro 1.383.217,13) e la spesa corrente (euro 17.269.797,31). In particolare, tale entrata è stata destinata a ripianare il saldo negativo di parte corrente precedentemente indicato (euro 2.031.778,40) e il disavanzo di amministrazione relativo al rendiconto 2010 (euro 11.453.895,01). Le alienazioni in argomento hanno consentito all'ente di conseguire un rilevante saldo positivo della gestione di competenza (euro 15.238.018,91), chiaramente determinante per il risultato di amministrazione (euro 4.268.864,92).

La Provincia (nota dell'11 giugno 2014), a riscontro di apposita richiesta istruttoria, ha precisato che le plusvalenze derivanti dalla vendita dei beni immobili risultavano riscosse solo

nella misura di euro 5.600.000,00 (pari al 30% circa della somma accertata). In base a quanto riferito verbalmente dall'ente in adunanza pubblica, a seguito di specifica richiesta volta a chiarire le ragioni della inconsueta scarsa riscossione verificatasi a distanza di circa 3 anni dalla avvenuta vendita del patrimonio, i beni in argomento sarebbero stati venduti dalla Provincia di Lecce ad una società interamente partecipata dalla stessa Provincia (Celestini srl), costituita a fine 2011 per realizzare operazioni di cartolarizzazione dei beni della stessa Provincia. A seguito della vendita dei beni alla società partecipata, l'ente avrebbe provveduto ad accertare l'intera entrata derivante dalla vendita posta in essere (euro 18.653.014,44) provvedendo, conseguentemente, tra l'altro, al ripiano dell'ingente disavanzo di amministrazione esistente. La somma incassata (euro 5.600.000,00) corrisponderebbe, invece, ai beni venduti dalla società Celestini srl a terzi. La somma residua (euro 13.053.014,44), utilizzata dall'ente, tra l'altro, per ripianare il gigantesco disavanzo di amministrazione derivante dal rendiconto 2010 e decisivo per la formazione del risultato di amministrazione 2011, corrisponderebbe a beni venduti dalla Provincia alla società Celestini srl e, tuttora, di proprietà della medesima società interamente partecipata in quanto non venduti a terzi. L'ente ha motivato, sempre verbalmente, la mancata vendita del residuo patrimonio da parte della società con la presenza di problematiche legate al carattere storico e culturale di alcuni beni. Si evidenzia che le risorse conseguite mediante l'alienazione indicata (dalla Provincia alla società partecipata), secondo l'Organo di revisione, non solo avrebbero consentito di realizzare un risultato di amministrazione positivo e di fare fronte al disavanzo riveniente dagli esercizi precedenti, *"ma, più di ogni altra cosa, il conseguimento del rispetto degli obiettivi in materia di patto di stabilità interno per gli enti locali"* (parere al rendiconto 2011, pag.12).

In altre parole, quindi, l'ente ha costituito il 3 dicembre 2011 una apposita società, denominata Celestini srl (capitale sociale di euro 10.000,00), interamente partecipata, per la realizzazione di operazioni di cartolarizzazione relative al patrimonio immobiliare della Provincia (socio unico). La Provincia di Lecce avrebbe venduto (non conferito) alla società Celestini srl il patrimonio immobiliare necessario, tra l'altro, a ripianare l'imponente disavanzo di amministrazione registrato in sede di rendiconto 2010 alla predetta società, accertando l'intera somma. Risulterebbe, invece, incassata solo la parte del patrimonio immobiliare effettivamente venduta a terzi. La somma incassata, nonostante siano trascorsi già circa 3 anni, risulta evidentemente irrisoria rispetto alla somma prontamente accertata dall'ente per ripianare, in termini di competenza, tra l'altro, il descritto disavanzo di amministrazione. In sostanza, quindi, l'ente avrebbe realizzato il proprio risanamento finanziario vendendo i beni da alienare ad una società interamente partecipata, appositamente costituita, la quale, essendosi materializzata la vendita a terzi in misura minima, corrispondente alle somme effettivamente incassate, sarebbe ora gravata, nei confronti della Provincia stessa, di un debito di euro 13.051.586,14 (corrispondente al residuo attivo della Provincia). Tale debito (e il corrispondente residuo attivo della Provincia) si riferisce ai proventi che si otterranno solo con la vendita a terzi, da parte della società interamente partecipata Celestini srl, del patrimonio

immobiliare precedentemente acquistato dalla Provincia. Quanto sopra riportato risulta confermato dai dati allegati al rendiconto 2012 in attuazione dell'art.6, co.4, del D.L. 95/2012 (rapporti di crediti/debiti reciproci tra Provincia di Lecce e società partecipate). Si precisa che non è stata indicata la normativa in base alla quale l'operazione è stata condotta (es. art.84 della legge 289/2002), né è stata confermata la qualificazione della operazione condotta come operazione di cartolarizzazione conforme alla normativa vigente.

L'operazione condotta dalla Provincia di Lecce, così come descritta verbalmente in sede di adunanza pubblica, desta perplessità e sarà oggetto di ulteriori approfondimenti istruttori da parte di questa Sezione. L'ulteriore approfondimento istruttorio si rende necessario sia in considerazione della elevata incidenza della operazione condotta sul bilancio dell'ente, sia perchè una sommaria descrizione della operazione stessa è stata data dall'ente, senza il supporto di alcuna documentazione scritta, solo verbalmente, durante l'odierna adunanza pubblica e solo a seguito della espressa richiesta di indicare le ragioni della inconsueta scarsa riscossione (dopo circa tre anni dalla vendita) dei proventi derivanti dalla vendita del patrimonio immobiliare indicato. Sarà, quindi, necessario verificare, tra l'altro, la legittimità della operazione effettuata anche in rapporto al ripiano del disavanzo di amministrazione, alla formazione del risultato di amministrazione (già, come precedentemente indicato, inattendibile per la presenza di ingenti residui attivi vetusti) e all'effettivo rispetto del patto di stabilità.

Al momento, sulla base dei dati e delle informazioni disponibili (non risulta accertata, ad esempio, la presenza di perizie di stima dei beni venduti alla società, delle sdemanializzazioni eventualmente necessarie per la vendita dei beni, delle autorizzazioni di altri enti eventualmente necessarie per la vendita, ecc.), risulta sufficiente evidenziare che il reale risanamento finanziario dell'ente potrà dirsi realizzato, fermo restando quanto già riferito in ordine alla eccessiva presenza di residui attivi vetusti, solo quando tutti i beni immobili venduti dalla Provincia di Lecce alla propria società interamente partecipata saranno da quest'ultima venduti a terzi e sarà interamente incassato dalla Provincia il relativo prezzo. Infatti, solo in quel momento, non ancora realizzatosi nonostante l'operazione descritta sia stata posta in essere quasi tre anni fa, la società potrà corrispondere alla Provincia il prezzo degli immobili ceduti e solo da quel momento, tra l'altro, potrà considerarsi effettivamente ripianato il gigantesco disavanzo di amministrazione accertato nell'ormai lontano esercizio 2010. In assenza della vendita del patrimonio in argomento a terzi e in assenza di riscossione del relativo prezzo da parte della Provincia, il risanamento finanziario dell'ente è, quindi, destinato a rimanere solo sulla carta. Occorrerà, altresì, verificare l'esistenza di eventuali titoli emessi, fidejussioni o finanziamenti in favore della società partecipata per il pagamento degli immobili alla Provincia. Il menzionato approfondimento istruttorio consentirà anche di dare una esatta qualificazione alla operazione condotta dalla Provincia (es. dismissione patrimoniale oppure indebitamento, ecc.), rilevante anche ai fini della verifica dell'effettivo rispetto del patto di stabilità. Si aggiunge, inoltre, quanto previsto dalle novità normative in arrivo in materia di armonizzazione contabile (es. per i residui e il bilancio consolidato con le società partecipate).

Appare opportuno, in conclusione, aggiungere alcune brevi considerazioni. L'ente ha ritenuto (si vedrà se legittimamente) di procedere al proprio risanamento finanziario percorrendo sostanzialmente una strada alternativa a quella ordinaria di vendita diretta dei beni a terzi. La procedura di vendita dei beni a terzi e non ad una società appositamente costituita ed interamente partecipata, visti i risultati conseguiti da quest'ultima, non avrebbe ancora, alla data odierna, consentito l'effettivo ripiano del disavanzo di amministrazione accertato con l'approvazione del rendiconto 2010. Si precisa che la via di risanamento percorsa dall'ente, indipendentemente dalla legittimità della procedura espletata, risulterebbe peraltro oggi di efficacia molto più circoscritta, per effetto delle modifiche apportate all'art.193 Tuel dalla legge 228/2012 (dall'1 gennaio 2013 i proventi derivanti dalla alienazione di beni patrimoniali disponibili possono essere utilizzati solo per fare fronte a squilibri di parte capitale). In particolare, per effetto dell'art.1, commi 441 e seguenti, della legge 228/2012 (e con la contestuale abrogazione dell'art.3, co.28, della legge n.350/2003), non è più consentito l'utilizzo delle plusvalenze derivanti da alienazioni di beni patrimoniali per finanziare spese correnti non ripetitive. Trattasi di norme applicabili, a decorrere dall'esercizio 2013, in assenza di una disciplina transitoria, anche per il ripiano di squilibri pregressi avviato in vigore della precedente normativa (Sez. controllo Lazio, n.216/PAR/2013).

Appare utile aggiungere, infine, per una adeguata ricostruzione dell'intera fattispecie (dati Siquel), che la società in argomento, priva di dipendenti e con un amministratore unico, presentava nel bilancio 2012 (non sono disponibili i dati del bilancio 2013) perdite di esercizio per euro 95.649,00 e debiti per euro 19.103.205,00. In sede di assemblea straordinaria del 19 giugno 2013 si è proceduto alla copertura delle perdite della società e alla relativa ricapitalizzazione ai sensi dell'art.2482-ter del Codice civile. L'eventuale perpetuarsi di tale situazione di passività, comunque, a breve, non potrà che imporre all'ente l'adozione di una decisione sulla sorte della società stessa.

\* \* \* \* \*

## **9. Servizi conto terzi.**

Le entrate e le spese relative ai servizi per conto di terzi riguardano poste che rappresentano per l'ente, al tempo stesso, un credito e un debito. Le previsioni e gli accertamenti di entrata conservano l'equivalenza con le previsioni e gli impegni di spesa (art.168 Tuel). Le suddette poste rappresentano mere partite di giro. Si tratta, infatti, di somme da riscuotere e da incassare per la realizzazione di un interesse ascrivibile ad altro soggetto giuridico. In altre parole, le poste relative ai servizi conto terzi riguardano attività rispetto alle quali l'ente opera come mero esecutore. In relazione a tali attività non deve, quindi, sussistere alcun rischio per il bilancio dell'ente. I servizi conto terzi sono esclusivamente quelli previsti dal D.P.R. 194/1996. Per costante giurisprudenza contabile anche di questa Sezione, vige la tassatività delle voci imputabili nei servizi conto terzi al fine di evitare alterazioni alle risultanze contabili (es. elusione del patto di stabilità). Sono iscrivibili nei servizi conto terzi, pertanto, solo le operazioni poste in essere dall'ente, non per la

realizzazione di un proprio fine istituzionale, ma per conto di altri soggetti, in assenza di qualsiasi discrezionalità e autonomia decisionale dell'ente stesso. Non è, pertanto, sufficiente, per la relativa allocazione nei servizi conto terzi, la sola circostanza che una spesa sia sostenuta dall'ente per un terzo e sia destinata ad essere interamente rimborsata. Si richiama, altresì, quanto disposto dall'art.165, co.12, Tuel. Quanto indicato trova puntuale conferma anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenza n.188/2014) e nei principi contabili approvati dal Ministero dell'Interno.

Ciò premesso, nel rendiconto 2011, tra le "altre per servizi conto terzi", figurano "anticipazioni di somme rimborsabili e pagamento di somme versate da terzi" (voce per la quale non è stato fornito idoneo chiarimento in ordine al relativo contenuto e alle ragioni che legittimerebbero l'allocazione effettuata) e le anticipazioni per missioni di amministratori, consiglieri e dipendenti la cui classificazione come servizi conto terzi non è consentita, in conformità a quanto sopra indicato, trattandosi di voci corrispondenti ad operazioni poste in essere dall'ente per la realizzazione di un proprio compito istituzionale.

L'ente ha sostanzialmente ammesso, per il passato, pur precisando l'assenza di finalità elusive dei vincoli relativi al patto di stabilità, nonostante i continui richiami nel corso degli anni di questa Sezione, una disinvolta applicazione della normativa vigente in materia (punto n.8 delle memorie presentate in adunanza). Premesso che sono comunque da evitare imputazioni provvisorie ai capitoli inerenti le entrate e le spese per partite di giro delle riscossioni e dei pagamenti effettuati in assenza dell'ordinativo di incasso e di pagamento, giova, in proposito, precisare che l'illegittima allocazione di una o più voci tra i servizi conto terzi rimane tale a prescindere dall'esistenza di finalità elusive. In altre parole, l'inserimento di voci di entrata e di spesa tra i servizi conto terzi in assenza dei necessari presupposti di legge costituisce comunque una illegittimità, a prescindere dalla ricorrenza nella fattispecie di finalità elusive. La scorretta allocazione di voci di entrata e di spesa tra i servizi conto terzi non per errore ma con finalità elusive (es. in relazione al patto di stabilità, ai vincoli sulle spese del personale, ecc.), consistendo in un comportamento intenzionalmente e strumentalmente finalizzato ad aggirare i vincoli di finanza pubblica esistenti, integra una diversa e ulteriore fattispecie che comporterebbe l'applicazione delle apposite sanzioni previste dalla legge (es. art.31, commi 30 e 31, legge 183/2011).

L'ente dovrà pertanto prestare, in futuro, la massima attenzione in ordine al rispetto della vigente normativa in materia di servizi conto terzi e dovrà attenersi scrupolosamente alla disciplina esistente (ivi compresi i principi contabili) e alla giurisprudenza contabile (anche di questa Sezione).

\* \* \* \* \*

## **10. Organismi partecipati.**

Il controllo sugli organismi partecipati dagli enti territoriali è intestato alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti nell'ambito delle verifiche sui risultati di bilancio degli enti proprietari. Tale controllo risulta cruciale nell'ambito della finanza pubblica, sia per



contenere eventuali fenomeni elusivi (es. patto di stabilità), sia per arginare i possibili riflessi negativi sul bilancio dell'ente in caso di perdite dei suddetti organismi (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, n.15/SEZAUT/2014). L'esigenza di un adeguato sistema di controlli interni ed esterni nei confronti degli organismi partecipati, recentemente, è stata espressamente riconosciuta dal legislatore (articoli 147-*quater*, 147-*quinquies* e 148-*bis* del Tuel), codificando comunque principi già da tempo immanenti nell'ordinamento giuridico.

Durante l'esercizio 2011, la Provincia di Lecce aveva partecipazioni (di varia entità) in n.24 organismi partecipati alcuni dei quali in perdita o in liquidazione (dati Siquel e parere O.d.R. a rendiconto 2011, pag.33 e seguenti). Alcuni organismi partecipati avevano presentato perdite nei precedenti esercizi 2009 e 2010. In particolare, per l'esercizio 2011, risultano in perdita, per importi talvolta considerevoli, anche organismi partecipati per i quali la partecipazione della Provincia è rilevante, maggioritaria o totalitaria (es. la società Nuova Salento energia; la società Fiera di Galatina e del Salento; la Fondazione ICO Tito Schipa; l'Agenzia dell'energia, in liquidazione dal 25 marzo 2010; la società Terme di Santa Cesarea; la società Mercaflor, in liquidazione dal 6 settembre 2012; la società Trasporti pubblici terra di Otranto; il Consorzio per l'area di sviluppo industriale di Lecce). Alla descritta situazione si aggiunge quella relativa alla menzionata società Celestini srl, costituita il 3 dicembre 2011, che, a prescindere dalle considerazioni precedentemente espresse nel punto n.8, ha realizzato perdite per soli 25,00 euro nel 2011 ma perdite ben più consistenti nel primo anno (2012) di effettivo esercizio (euro 95.649,00). Per la società Porto di Otranto in liquidazione dal 3 aprile 2009 (partecipazione del 51%) si precisa che non risultano dati Siquel per l'esercizio 2011 ma la stessa ha realizzato perdite negli esercizi 2010 e 2012.

L'ente ha affermato (nota dell'11 giugno 2014) che, nel 2011, per alcuni organismi, *"la perdita è stata riportata a nuovo"*, per altri *"la perdita è stata rinviata agli esercizi successivi"*. Non ha, tuttavia, specificato, in modo adeguato e completo, gli atti adottati per fronteggiare le rilevanti passività riscontrate e in relazione alle varie procedure di liquidazione esistenti. L'Organo di revisione (parere al rendiconto 2011, pag.39) ha segnalato ingenti ricapitalizzazioni per perdite (euro 800.000,00 in favore della società Trasporti pubblici di Terra d'Otranto con fondi propri) e la presenza di organismi che richiedevano urgenti determinazioni ai sensi dell'art.2447 del Codice civile per riduzione del capitale sociale al di sotto del limite legale (società Mercaflor srl e Consorzio Agenzia per l'energia). Con riferimento alla Agenzia dell'energia in liquidazione dal 25 marzo 2010 (partecipazione dell'85%), la Provincia ha comunicato di aver proceduto nell'esercizio 2012 (deliberazione C.P. n.62 del 6 agosto 2012) al riconoscimento, quale debito fuori bilancio (art.194, co.1, lett. b, del Tuel), del disavanzo di euro 157.704,75. In relazione alla società Trasporti pubblici Terra di Otranto, la Provincia ha, invece, comunicato di aver proceduto, sempre nell'esercizio 2012 (deliberazione C.P. n.39 del 25 maggio 2012), ai sensi dell'art.6, co.19, del D.L. 78/2010 e dell'art.2447 del Codice civile, alla copertura delle perdite e alla ricostituzione del capitale sociale al minimo legale.

Sulla situazione degli organismi partecipati e sugli atti adottati dalla Provincia in ordine agli stessi, questa Sezione si riserva ulteriori approfondimenti istruttori. Risulta, comunque, sin d'ora, doveroso segnalare, in proposito, molto brevemente, quanto segue. Il nostro ordinamento prevede, a carico degli enti partecipanti, severi limiti per l'accollo di debiti di una società partecipata in liquidazione (*ex multis*, sull'argomento, Sez. controllo Puglia, n.138/PRSP/2014). Tali limiti possono ritenersi applicabili, in linea di massima, anche per i debiti di un consorzio in liquidazione. I limiti previsti dall'art.6, co.19, del D.L. 78/2010 e il divieto del salvataggio di soggetti partecipati in difficoltà valgono infatti anche per i consorzi, specie se in liquidazione (Sez. controllo Lombardia, n.42/2014). Con riferimento, invece, alla copertura delle perdite e alla ricostituzione del capitale sociale di società partecipate, anche nelle ipotesi consentite dall'art.6, co.19, del D.L. 78/2010, occorre sempre valutare attentamente e motivare adeguatamente l'opportunità di assumere i relativi oneri. La ricapitalizzazione di una società partecipata costituisce, infatti, una facoltà e non un obbligo e può rappresentare un rischio per gli equilibri di bilancio dell'ente, con possibili conseguenze anche in termini di danno erariale (Sezione delle Autonomie, n.15/SEZAUT/2014).

Si rammenta, infine, che il mantenimento di una partecipazione societaria costantemente in perdita può integrare una ipotesi di danno erariale (Sez. giur. II Appello, n.402/2013). Inoltre, come già in passato sottolineato da questa Sezione (deliberazione n.141/PRSP/2010), il mantenimento di una partecipazione societaria si giustifica fino a quando la società partecipata fornisce una corrispondente utilità alla collettività amministrata in quanto, in caso contrario, considerato che il capitale investito non può rimanere inutilmente immobilizzato, è necessario che le risorse investite siano disinvestite e indirizzate per impieghi più proficui.

## **P Q M**

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia, con riferimento al rendiconto 2011 della Provincia di Lecce, ai sensi dell'art.148-*bis* del D.Lgs. 267/2000:

1) Dichiara che costituiscono violazione di norma finalizzata a garantire la regolarità della gestione finanziaria: la tardiva approvazione del rendiconto 2011; la presenza di residui passivi del Titolo II, derivanti da indebitamento, non movimentati da oltre n.2 esercizi e l'errata o non motivata imputazione di voci di spesa nei servizi per conto terzi.

2) Dichiara che costituiscono anche irregolarità suscettibile di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari dell'Ente: il costante superamento del parametro di deficiarietà strutturale n.2 (residui passivi); l'esistenza di un considerevole saldo negativo di parte corrente; la presenza di ingenti residui attivi vetusti di incerta esigibilità o sussistenza che rendono inattendibile il risultato di amministrazione e la costante presenza di ingenti debiti fuori bilancio.

3) Dichiara che costituiscono situazione suscettibile di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari dell'Ente: la vigenza di n.3 contratti derivati con "mark to

market" negativo sia iniziale che relativo all'esercizio 2011 e la presenza di vari organismi partecipati in perdita o in liquidazione.

4) Dispone che l'ente proceda ad una nuova attività di riaccertamento dei residui con le modalità ed i termini indicati nella parte motiva (punto n.6).

5) Stabilisce di riservarsi ulteriori approfondimenti istruttori per le eventuali successive valutazioni in relazione alla vendita di beni della Provincia alla società interamente partecipata Celestini srl e agli adempimenti dell'ente nei confronti degli organismi partecipati in perdita o in liquidazione.

6) Prescrive che l'ente adotti ogni misura correttiva idonea a superare definitivamente le criticità rilevate.

7) Dispone che copia della presente pronuncia sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Presidente della Provincia di Lecce e all'Organo di revisione della Provincia di Lecce per gli adempimenti di rispettiva competenza. Copia della deliberazione di presa d'atto della presente pronuncia da parte dell'ente dovrà pervenire a questa Sezione entro il termine di 60 giorni previsto dall'art.148-*bis* del Tuel. Entro lo stesso termine dovranno pervenire gli ulteriori atti adottati dalla Provincia di Lecce in conseguenza della presente pronuncia.

Così deciso in Bari il giorno 18 luglio 2014.

\* \* \* \* \*

Il Magistrato relatore  
F.to Dott. Cosmo SCIANCALEPORE

Il Presidente f.f.  
F.to Dott. Luca FAZIO

Depositata in Segreteria il 10/09/2014  
Il Direttore della Segreteria  
F.to Dott.ssa Marialuce Sciannameo