



Corte dei Conti

Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia

Via Marina, 5 – 20121 Milano

Tel.02.77.11.4.335

CORTE DEI CONTI



0013966-18/11/2014-SC_LOM-T87-P

Al Signor Sindaco
del Comune di DOSSENA (BG)

All'Organo di Revisione
del Comune di DOSSENA (BG)

**OGGETTO: Trasmissione deliberazione n. Lombardia/312/2014/PRSE
Rendiconto 2012.**

Si trasmette la deliberazione in oggetto emessa da questa Sezione Regionale di Controllo, con richiesta di far pervenire copia della presente agli Organi in indirizzo.

Il funzionario
(Isabella Slavazza)



REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA

LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Gianluca Braghò	Presidente f.f.
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario relatore
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nella camera di consiglio del 30 settembre 2014

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

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

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;



[Handwritten signature]

vista la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;
visto il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, art 3, comma 1, lett. e).

Udito il relatore, dott. Cristian Pettinari.

FATTO

1.- In seguito all'esame della relazione redatta, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e segg., della legge 23 dicembre 2005, n. 266, dall'organo di revisione dei conti del Comune di Dossena (Rendiconto per l'esercizio 2012), il Magistrato Istruttore avviava un'indagine sulla gestione dell'ente locale. In particolare, nell'ambito dell'istruttoria svolta, chiedeva, con riferimento ai dati riportati nel questionario, di fornire ulteriori delucidazioni in merito:

a) alla differenza di parte corrente negativa nel triennio 2010/2012 (rispettivamente per € -75.130,20; -39.547,92 e -1.700,08);

b) al volume dell'anticipazione di tesoreria utilizzata nell'anno (€ 620.610,02 per 280 giorni), nonché alle ragioni del ricorso all'istituto; in particolare, si rilevava nel corso di detto esame che il Comune - che aveva già utilizzato l'anticipazione nel corso del 2011, per un ammontare pari ad € 83.419,75 per 279 giorni, chiudendo l'anno indicato con la piena restituzione dell'importo erogato - nel corso del 2012 ha aumentato l'importo impiegato (€ 620.610,02), sia pure mantenendo pressoché costante il numero dei giorni di anticipazione (nel 2012 pari a 280 giorni), e al 31 dicembre 2012 presentava un'anticipazione non restituita pari ad € 19.224,49; il Comune, nel questionario, dà altresì atto del ricorso all'istituto anche nel 2013;

c) ai dati relativi ai c.d. servizi conto terzi, i quali nell'anno in esame presentano, da un lato, accertamenti ed impegni per € 137.882,82 e, dall'altro, riscossioni per € 133.524,69 e pagamenti per € 61.262,34, con rilevante incidenza in quest'ultimo caso, nella voce "Altre per servizi conto terzi", della somma iscritta a bilancio come "Restituzione contributo completamento collettore fognario" (pari ad € 59.282,81);

d) alla mancata adozione di misure volte a garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per forniture e per appalti.

2.- A seguito dell'esame effettuato sulla documentazione inviata, il Magistrato istruttore riteneva sussistessero i presupposti per l'effettuazione della procedura prevista dall'art. 1, comma 166, della legge 23 dicembre

1

2005, n. 266, e, pertanto, con istanza del 25 luglio 2014, chiedeva al Presidente della Sezione di fissare apposita adunanza per l'esame collegiale della questione.

3.- Il Presidente fissava l'adunanza del 30 settembre 2014 per l'esame collegiale della situazione del Comune (ord. n. 229/2014).

4.- Con nota depositata in data 27 settembre 2014 (prot. C.C. 10997), il Responsabile del servizio finanziario del comune di Dossena trasmetteva una dettagliata relazione sull'oggetto della convocazione, deducendo in particolare le seguenti circostanze.

4.1.- Quanto alla differenza di parte corrente negativa nel triennio, lo scrivente dà conto dell'intenzione dell'Amministrazione di migliorare detto saldo, tuttavia il venir meno delle entrate anno per anno preventivate, come di seguito indicato, ha precluso il raggiungimento del risultato. In particolare, l'ente dà atto che sono venute meno le seguenti entrate:

a) anno 2010: a1) € 27.000,00 c.a. quali proventi da imposte e tasse (ICI e TARSU) e relativi accertamenti (essendosi prudenzialmente iscritti a bilancio solo "quelli certi e conclusi"); a2) € 12.000,00 a titolo di contributi regionali per il trasporto scolastico e per l'assistenza ai disabili in ambito scolastico; a3) € 11.758,00 quali proventi dei servizi cimiteriali; a4) € 24.500,00 a titolo di proventi per la concessione di una cava di gesso, che nell'anno ha sospeso l'attività estrattiva a cause della mancata approvazione del piano cave da parte della regione e della provincia;

b) anno 2011: b1) € 18.000,00 c.a. quali proventi da imposte e tasse (ICI e TARSU) e relativi accertamenti; b2) € 12.000,00 a titolo di contributi regionali per il trasporto scolastico e per l'assistenza ai disabili in ambito scolastico; a3) € 9.600,00 c.a. quali proventi dei servizi cimiteriali; a4) € 17.800,00 a titolo di proventi per la concessione di una cava di gesso, che nell'anno ha chiuso definitivamente l'attività estrattiva;

c) anno 2012: c1) € 20.000,00 c.a. quali entrate dal Fondo di solidarietà, nell'ambito del c.d. "federalismo fiscale".

Il predetto responsabile rileva, al riguardo, che nell'anno in esame, nonostante la sopra descritta situazione, la differenza di parte corrente negativa è stata comunque contenuta nell'importo di € 1.700,08 "per effetto dell'aumento delle entrate tributarie di cui al Tit. I".

4.2.- Quanto al ricorso alle anticipazioni di tesoreria, il Responsabile del servizio finanziario del comune di Dossena dà atto che: a) il "motivo principale" del ricorso all'istituto, nel 2012, è costituito dal "credito con la società UNIACQE s.p.a. pari ad € 276.185,03 (relativo alle gestioni dal 2009 al 2012)"; b) si è comunque ridotta al 31 dicembre 2012, rispetto al volume dell'anno, l'anticipazione ancora in essere (ammontante, a quella data, a € 19.224,49); c) nel 2013 il saldo di cassa è risultato attivo per € 32.464,93; e ciò perché si è "riscosso buona parte del canone di concessione amministrativa relativa alle gestioni precedenti", come sopra indicato.

Detto responsabile chiarisce che la necessità di ricorrere a detta anticipazione è stata altresì determinata, in parte, dalla decisione di realizzare un'opera pubblica, definita "necessaria", di difesa del suolo mediante consolidamento di un versante di frana e consolidamento della sottostante valletta, con un progetto pari ad € 340.000; al riguardo, lo scrivente riferisce che l'opera beneficia di un contributo regionale insistente sul programma di sviluppo rurale 2007/2013 (per € 281.250,00), somma, già stanziata, che secondo la disciplina dell'intervento è stata però erogata all'ente beneficiario previa produzione della documentazione attestante la spesa effettivamente sostenuta, con conseguente obbligo del Comune beneficiario di anticipare le somme necessarie all'opera (tali somme, anticipate dal Comune nel 2012, sono poi state erogate dalla regione nel 2013).

4.3.- Quanto ai dati relativi ai c.d. "servizi conto terzi", con particolare riguardo alla voce "Altre per servizi conto terzi", l'ente riferisce che l'aspetto problematico di tale voce riguarda sostanzialmente l'iscrizione a bilancio del "Contributo completamento collettore fognario", oggetto di un accordo di programma fra A.T.O. di Bergamo e Comune di Dossena, in forza del quale l'A.T.O., con decorrenza gennaio 2006, si era obbligato a versare al Comune la rata annuale di € 59.282,81. Al riguardo, il predetto responsabile chiarisce che nel 2013 l'onere relativo a detto accordo è stato assunto da Uniacque s.p.a., con conseguente creazione di un residuo di pari ammontare per l'anno, e che fra le parti interessate, cioè Comune, A.T.O. e Uniacque s.p.a., è ora in corso la definizione dei reciproci rapporti debitori e creditori in riferimento a detto residuo.

4.4.- In ultimo, quanto alla mancata adozione delle misure volte a garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute, il Responsabile del

servizio finanziario del comune di Dossena riferisce che l'amministrazione comunale, anche in considerazione dei crediti non onorati dalla partecipata, ha proceduto nell'anno al pagamento delle somme dovute per forniture ed appalti "in maniera molto oculata e attenta, al fine di evitare l'aumento dell'anticipazione di cassa".

5.- Alla richiamata adunanza, per l'amministrazione comunale di Dossena sono comparsi il Sindaco, sig. Fabio Bonzi, e il Responsabile del servizio finanziario, sig. Rocco Palazzi.

6.- Dopo la relazione del Magistrato sull'istruttoria svolta, i componenti prendevano la parola e spiegavano le circostanze di fatto che avevano condotto alla sopra descritta situazione; chiarivano altresì i rapporti complessivamente sussistenti fra Comune e Uniacque s.p.a.

7.- Con nota del 17 ottobre 2014 il Responsabile del servizio finanziario del comune di Dossena ha trasmesso la nota informativa relativa ai rapporti creditori e debitori fra Comune e Uniacque s.p.a. al 31 dicembre 2012, ex art. 6, comma 4, del decreto legge n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012. In tale nota emerge un credito del Comune pari ad € 276.185,03, a titolo di rimborso delle spese di gestione del servizio idrico integrato negli anni 2009 e 2010 e di "canone di concessione-mutui in ammortamento" con riferimento al medesimo servizio per gli anni 2011 e 2012, ed un debito in capo al Comune pari ad € 59.282,81, a titolo di restituzione della somma ricevuta per il completamento dei collettori e del nuovo impianto di depurazione comunale (6ª rata, anno 2012, A.T.O. di Bergamo).

DIRITTO

1.- La legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, comma 166, ha previsto che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti svolgano verifiche ed accertamenti sulla gestione finanziaria degli Enti locali, esaminando, per il tramite delle relazioni trasmesse dagli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, i bilanci di previsione ed i rendiconti.

La magistratura contabile ha sviluppato le indicate verifiche in linea con le previsioni contenute nell'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, quale controllo ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità che ha la caratteristica di finalizzare le verifiche all'adozione di



effettive misure correttive da parte degli Enti interessati (tre le ultime, v. questa Sezione, deliberazione n. 194/2014/PRSE).

L'art 3, comma 1, lett. e), del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha introdotto nel T.U.E.L. l'art. 148-*bis* (intitolato "Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali"), il quale prevede che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminino i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali per la verifica: a) del rispetto degli obiettivi annuali posti dal Patto di stabilità interno; b) dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, sesto comma, della Costituzione; c) della sostenibilità dell'indebitamento; d) dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva futura, gli equilibri economico-finanziari degli enti. Ai fini della verifica in questione la magistratura contabile deve accertare che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici locali e di servizi strumentali.

In base all'art. 148-*bis*, comma 3, del T.U.E.L., qualora le Sezioni regionali della Corte accertino la sussistenza "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", gli Enti locali interessati sono tenuti ad adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione della delibera di accertamento, "i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio", e a trasmettere alla Corte i provvedimenti adottati in modo che la magistratura contabile possa verificare, nei successivi trenta giorni, se gli stessi sono idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. In caso di mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o di esito negativo della valutazione, "è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria".

Come precisato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 60 del 2013), l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-*bis* del decreto legislativo n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. e), del decreto legge n. 174 del 2012, hanno istituito tipologie di



[Handwritten signature]

controllo, estese alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, finalizzate ad evitare danni agli equilibri di bilancio. Tali controlli si collocano pertanto su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa di natura collaborativa, almeno per quel che riguarda gli esiti. Queste verifiche sono compatibili con l'autonomia di Regioni, Province e Comuni, in forza del supremo interesse alla legalità costituzionale finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica (artt. 81, 119 e 120 Cost.).

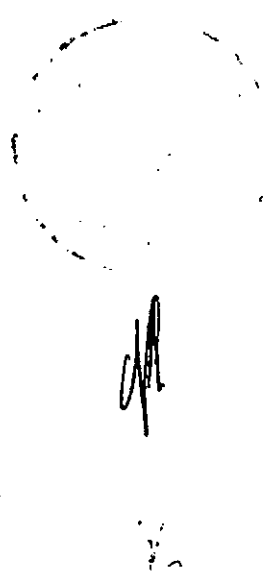
Tali prerogative assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

Qualora le irregolarità esaminate dalla Sezione regionale non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'art. 148-bis, comma 3 del TUEL, siffatta funzione del controllo sui bilanci suggerisce di segnalare agli Enti anche irregolarità contabili non gravi, soprattutto se accompagnate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria.

In ogni caso, l'Ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni ricevute e a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento.

Al riguardo, si deve rilevare che l'esame della Corte è limitato ai profili di criticità ed irregolarità espressamente trattati nella pronuncia, sicché l'assenza di uno specifico rilievo su altri profili non può essere considerata quale implicita valutazione positiva.

2.- In particolare, l'esame della relazione redatta ai sensi dell'art. 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006) dal Revisore dei conti del Comune di Dossena, in ordine alle risultanze del Rendiconto relativo all'esercizio 2012, alla luce dell'attività istruttoria svolta come ricostruita in punto di fatto, consente a questa Sezione di accertare l'eventuale sussistenza "di squilibri economico-finanziari" ovvero la violazione di norme finalizzate a garantire "la regolarità della gestione finanziaria" in riferimento al predetto Comune.

A handwritten signature in black ink is located on the right side of the page, below a faint circular stamp. The signature appears to be a stylized name, possibly 'M. M.'. The stamp is mostly illegible but seems to contain some text around the perimeter.

Al riguardo, pur rilevata l'assenza di irregolarità tali da integrare una pronuncia ex art. 148-bis T.U.E.L., si osserva quanto segue in ordine alle specifiche criticità esaminate.

2.1.- Quanto al primo punto, si osserva che l'Ente non ha approvato il Rendiconto consuntivo 2012 in equilibrio di parte corrente, essendo piuttosto emerso un relativo squilibrio pari ad € - 1.700,08.

Analoga situazione si è manifestata nei due anni precedenti: nel 2010 la differenza è stata pari a € -75.130,20; nel 2011 a € -39.547,92, con un *trend* evolutivo comunque nel complesso positivo. Nell'istruttoria è emerso in particolare che tale risultato è stato determinato, fra l'altro, in parte da circostanze imprevedibili (quali la chiusura di una cava di gesso insistente sul territorio dell'ente), in parte dalla riduzione del gettito di imposte e tasse attribuite all'ente medesimo, in parte dalla riduzione di contributi regionali o di trasferimenti erariali. È emerso, altresì, che l'ente ha già fronteggiato la situazione intervenendo sulla leva tributaria, così da ottenere, nell'anno in considerazione, un effetto di contenimento di detta differenza nell'importo di € 1.700,08.

Il saldo di parte corrente, applicati l'avanzo di amministrazione e le entrate derivanti dai permessi di costruire, è invece, nel 2012, positivo per € 17.017,63.

Al riguardo, la Sezione non può fare a meno di osservare che principi di sana e corretta gestione impongono all'ente locale di commisurare le spese correnti alle risorse disponibili derivanti dalle entrate correnti, ossia dalle entrate tributarie, dai trasferimenti dallo Stato e da altri enti e dalle entrate extratributarie (Titoli I - II - III). In relazione a questa esigenza, l'art. 162 del T.U.E.L. stabilisce che la situazione corrente, come definita al comma 6, deve essere in equilibrio e non possa avere altra forma di finanziamento, salvo le eccezioni previste dalla legge. Per tale ragione, la norma prevede che le entrate ordinarie siano tali da far fronte alle spese del Titolo I e di (parte del) Titolo III.

In proposito, non si può non osservare che, se lo squilibrio si ripete nel tempo, ciò è indice di una spesa che è divenuta strutturalmente superiore alle entrate ed i rimedi che l'ente deve adottare debbono essere maggiormente incisivi e complessi poiché devono consistere,



alternativamente o congiuntamente, in una progressiva riduzione della spesa o in un aumento delle entrate ordinarie (primi tre Titoli).

In presenza di una "differenza di parte corrente" negativa, la legge prevede che alcune entrate (per loro natura in conto capitale o non aventi carattere ordinario) possano essere utilizzate a copertura. Fra queste, i contributi per permesso di costruire che possono essere ancora, in parte, destinati a spesa corrente (art. 2, comma 8, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, la cui vigenza è stata prorogata con l'art. 10 comma 4-ter del decreto legge n. 35 del 2013, convertito con legge n. 64 del 2013, fino al 2014); parimenti, in linea generale può essere in tal caso applicato l'avanzo di amministrazione.

Nel caso di specie, il comune ha applicato alla differenza di parte corrente negativa verificatasi nel 2012 in parte un avanzo di amministrazione pari ad € 3.178,63 e, in parte, entrate derivanti dal rilascio di permessi di costruire per € 15.539,08, ottenendo così nel medesimo anno, come s'è detto, un saldo di parte corrente positivo (al netto delle variazioni) per € 17.017,63.

La giurisprudenza di questa Sezione ha peraltro chiarito che l'utilizzo di entrate diverse per la copertura di spese correnti, pur permesso entro determinati limiti percentuali dalla legge, non può che essere temporaneo, per il periodo necessario a ricondurre la situazione dell'Ente ad un ordinario equilibrio di parte corrente (sull'uso di entrambe le fonti, si rinvia diffusamente a questa Sezione, deliberazioni n. 281/2012/PRSE, n. 89/2014/PRSE, n. 226/2014/PRSE). Si tratta, inoltre, di risorse caratterizzate da un'aleatorietà intrinseca, posto che non dipendono dalla sola volontà dell'Ente, ma dalla complessiva situazione economica e di mercato. Ad esempio l'entrata derivante da oneri di urbanizzazione è in particolare collegata agli interventi edilizi e, quindi, può crescere o diminuire secondo l'intensità dell'attività assentita sul territorio e non può, se non in minima parte, essere considerata costante.

Si richiama altresì l'attenzione dell'ente circa il fatto che la differenza di parte corrente negativa è stata in parte (sia pur minima) compensata, nel 2012, dall'applicazione di un avanzo di amministrazione; al riguardo, si deve rilevare che il comma 3-bis dell'art. 187 T.U.E.L. stabilisce che l'avanzo di amministrazione non vincolato non può essere utilizzato, fra

A circular stamp, possibly a seal or official mark, is located on the right side of the page. Below the stamp, there is a handwritten signature or set of initials.

l'altro, nel caso in cui l'ente si trovi in una situazione di anticipazione di tesoreria (v. *infra*). Per un'interpretazione della portata precettiva di tale disposizione si rinvia alla deliberazione n. 310/2013/SRCPIE/PAR della Sezione regionale di controllo per il Piemonte.

Al riguardo, poi, si sottolinea come sia destinato a divenire cogente, in forza di quanto statuito dalla legge n. 243 del 2012 (art. 9, comma 1, lett. b), l'obbligo di perseguire un equilibrio di bilancio inteso non solo come saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali, ma anche quale saldo non negativo, sempre in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti.

Anche se le disposizioni da ultimo richiamate si applicheranno dall'esercizio 2016 (cfr. art. 21, comma 3, della citata legge n. 243 del 2012), è da ritenersi comunque opportuno che l'Ente attui sin d'ora una gestione finanziaria diretta ad assicurare anche a consuntivo sia l'equilibrio della gestione di competenza sia l'equilibrio di parte corrente.

2.2.- Quanto al ricorso alle anticipazioni di tesoreria, si è rilevato in istruttoria che nell'anno 2012 il Comune di Dossena ha fatto ricorso all'istituto per 280 giorni, per un ammontare complessivo di € 620.610,02; è emerso altresì che l'ente locale aveva già utilizzato detta anticipazione nel corso del 2011, per un ammontare pari ad € 83.419,75 per 279 giorni, chiudendo l'anno da ultimo indicato con la piena restituzione dell'importo erogato. Pertanto la Sezione osserva che nel corso del 2012 detto ente ha aumentato l'importo impiegato (€ 620.610,02), sia pure mantenendo pressoché costante il numero dei giorni di anticipazione (nel 2012 pari a 280 giorni), e, al 31 dicembre 2012, non ha restituito l'anticipazione per € 19.224,49; il Comune, nel questionario, ha dato altresì atto del ricorso all'istituto anche nel 2013.

Nel corso dell'istruttoria si è potuto accertare che detta anticipazione di tesoreria è dipesa, in parte, da evenienze eccezionali, qual è la necessità di anticipare le somme necessarie alla realizzazione di un'opera pubblica di difesa del suolo oggetto di una frana e, in parte, dalla mancata riscossione di un credito di € 276.185,03 (relativo alle gestioni dal 2009 al 2012) vantato dal comune nei confronti della società Uniacque s.p.a. Il responsabile del servizio finanziario ha peraltro chiarito che nel 2013 il



A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long tail.

saldo di cassa è risultato attivo per € 32.464,93; e ciò perché si è "riscosso buona parte del canone di concessione amministrativa relativa alle gestioni precedenti", come sopra indicato.

Come già affermato da questa Sezione con la delibera n. 270/2013, l'anticipazione di tesoreria è una forma di finanziamento a breve termine, cui l'ente ricorre per far fronte a momentanei problemi di liquidità e può essere ottenuta previa richiesta corredata da una delibera di Giunta. Sulla somma concessa in anticipazione maturano interessi passivi per il periodo nel quale essa viene effettivamente utilizzata. Al riguardo, si segnala che, ai sensi dell'art. 195 T.U.E.L., il Comune può ricorrere all'utilizzo di entrate a specifica destinazione prima di utilizzare le anticipazioni di tesoreria.

Lo specifico ammontare dell'anticipazione di tesoreria fruibile dall'ente locale ex art. 222 T.U.E.L. va commisurato, in modo costante, al saldo sussistente fra anticipazioni e restituzioni *medio tempore* intervenute nell'anno (v. Sezioni Autonomie, deliberazione n. SEZAUT/23/2014/QMIG).

Nel caso in esame, peraltro, l'anticipazione di tesoreria non è stata totalmente restituita al 31 dicembre 2012; occorre dunque sottolineare che la fattispecie è sintomo di possibili anomalie gestionali. La situazione deve essere di conseguenza segnalata all'attenzione del Consiglio comunale poiché il ricorso a tale forma d'indebitamento, soprattutto se reiterato nel tempo, oltre a produrre un aggravio finanziario per l'ente, potrebbe finanche costituire il sintomo di latenti squilibri nella gestione finanziaria e potrebbe mascherare forme di finanziamento a medio/lungo termine. Di conseguenza, è necessario che l'Amministrazione prosegua nell'analisi e nel monitoraggio delle cause che hanno determinato gli squilibri nella gestione di cassa e adotti di conseguenza le misure idonee, in particolare definendo i rapporti con la società *in house* che gestisce il servizio idrico a livello provinciale (v. *infra*).

2.3.- Quanto ai dati relativi ai c.d. servizi conto terzi, s'è accertato che detti servizi presentano nell'anno in esame, da un lato, riscossioni per € 133.524,69 e pagamenti per € 61.262,34. Al riguardo, rilevante incidenza presenta la voce "Altre per servizi conto terzi", dove è iscritta a bilancio una somma pari ad € 59.282,81 come "Restituzione contributo completamento collettore fognario": l'ente ha chiarito che tale voce riguarda risorse, oggetto di un accordo di programma fra A.T.O. di



Bergamo e Comune di Dossena, in forza del quale l'A.T.O., con decorrenza gennaio 2006, si è obbligato a versare al Comune la rata annuale di € 59.282,81; dal 2013 l'onere relativo a detto accordo è stato assunto da Uniacque s.p.a., con conseguente creazione di un residuo di pari ammontare per l'anno in oggetto (fattispecie su cui tuttora verte una specifica trattativa fra le parti interessate, cioè Comune, A.T.O. e Uniacque s.p.a., volta alla definizione dei reciproci rapporti).

La Sezione preliminarmente osserva che, nell'anno, s'è verificato uno scostamento fra riscossioni e pagamenti, nella misura sopra indicata.

L'art. 168, comma 1, T.U.E.L. stabilisce che la voce "servizi per conto di terzi" comprende poste di bilancio che rappresentano per l'ente un credito (in entrata) e, al tempo stesso, un debito (in uscita). In altri termini, le poste iscritte tra i servizi per conto terzi rappresentano mere partite di giro, autofinanziate tramite un rapporto di reciproca correlazione del titolo.

Il secondo comma dell'art. 168 cit. aggiunge che le entrate e le spese iscritte tra i servizi per conto terzi devono equivalersi. Detta correlazione del «titolo e l'equivalenza numeraria mostrano l'assenza di "parte propria" dell'ente locale gerente nell'affare sottostante, nella misura in cui non v'è rischio per la finanza dello stesso. Si tratta, cioè, di somme da incassare ed erogare per la realizzazione di un "altrui interesse", ascrivibile ad altri soggetti giuridici, tenuti a lasciare finanziariamente indenne l'ente locale» (v. questa Sezione, deliberazioni n. 456/2012/PAR e n. 89/2014/PRSE).

La peculiare natura di queste voci di bilancio impone che il loro inserimento tra i servizi per conto terzi debba essere limitato alle ipotesi «strettamente previste dall'ordinamento finanziario e contabile, con responsabilità del servizio finanziario sulla corretta imputazione»; esse devono infatti «riferirsi a servizi rigorosamente effettuati per conto di terzi. Inoltre ad ogni accertamento di entrata deve conseguire, automaticamente, impegno di spesa di pari ammontare» (v. Sezione regionale di controllo per il Piemonte 107/2012/PRSE).

In definitiva, possono essere oggetto di imputazione nelle partite in conto terzi, per pari ammontare in entrata e in uscita, solo quelle operazioni poste in essere dall'ente per conto di altri soggetti, ma in ogni caso estranee al patrimonio e ai compiti che il Comune, per legge o per delega, è chiamato ad assolvere (cfr. questa Sezione, n. 14/2012/PAR;

Sezione regionale di controllo per il Lazio n. 41/2011/PAR; Sezione regionale di controllo per il Veneto n. 43/2010/PAR). In particolare, s'è chiarito che tali non sono quelle realizzate tramite convenzione (v. questa Sezione, nn. 89/2014/PRSE; 14/2012/PAR).

Orbene, nel corso dell'istruttoria è stata trasmessa a questa Sezione copia dell'Accordo di programma stipulato tra Provincia di Bergamo-Ente responsabile del coordinamento dell'A.T.O. e il Comune di Dossena in data 14 dicembre 2005; da tale atto si evince che le opere assistite da finanziamento "sono acquisite al patrimonio del Soggetto Responsabile dell'attuazione dell'intervento", cioè del Comune di Dossena stesso (artt 8, 5 e 12 dell'accordo), con incidenza diretta sul patrimonio di quest'ultimo ente (su cui peraltro grava anche "la progettazione e la realizzazione delle opere", cfr. art. 12, comma 1).

La Sezione accerta dunque l'erronea contabilizzazione di tali partite nei "servizi conto terzi", dato che esse attengono ad opere che producono ricadute finanziarie e patrimoniali dirette sull'ente e che implicano, da parte di esso, lo svolgimento in forma discrezionale di specifici compiti.

2.4.- Quanto all'adozione delle misure volte alla garanzia della tempestività dei pagamenti, l'art. 9, comma 1, lett. a), n. 1, del decreto legge n. 78 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102 del 2009 stabilisce che i Comuni - quali pubbliche amministrazioni incluse nell'elenco adottato dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 5 dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004 - devono aver adottato, entro il 31 dicembre 2009, le opportune misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti; tali misure, per espressa previsione di legge, devono essere pubblicate sul sito *internet* dell'amministrazione.

La delibera della Sezione Autonomie n. 18/SEZAUT/2013/INPR ed il questionario allegato richiedono gli estremi delle delibere tramite cui dette misure sono state adottate (punto 1.13.1.).

Al riguardo, il questionario consuntivo 2012 contiene una risposta in termini negativi e, coerentemente, non indica gli estremi degli atti adottati. Tuttavia nella relazione dell'organo di revisione si dà atto che l'ente ha adottato ai sensi dell'art. 9 della legge 3/8/2009, n. 102, misure organizzative (procedure di spesa e di allocazione delle risorse) per



[Handwritten signature]

garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti".

La Sezione prende atto di quanto riferito dall'organo di revisione, rilevando tuttavia al contempo che le misure adottate devono essere formalizzate in apposita delibera i cui estremi devono essere indicati (come non è avvenuto nella fattispecie) nel questionario consuntivo dell'anno di adozione e degli anni successivi.

3.- I rilievi di cui ai punti 2.2. e 2.3. sollecitano inoltre la Sezione a chiarire alcuni punti che l'ente - in quanto socio di una società partecipata - deve tener in considerazione nella propria attività gestionale, ai fini della complessiva regolarità della stessa.

È emerso dalla complessiva istruttoria svolta che la società Uniacque s.p.a. opera quale società di servizio "in house" dei comuni della provincia di Bergamo per il servizio idrico. Tale valutazione deve tener comunque conto, come chiarito dalla giurisprudenza di legittimità, del tenore testuale dello statuto dell'ente e della sua idoneità a riprodurre in maniera chiara e definita tale modello di gestione (v. Sezioni Unite, nn. 7177 del 2014; 22608 del 2014; 22609 del 2014).

3.1.- L'istituto dell'*in house providing* - nato nell'ordinamento comunitario, specie dall'elaborazione della Corte di Giustizia (v. per tutte la sentenza del 18 novembre 1999, C-107/98 *Teckal*; v. altresì la direttiva 2006/123/CE), e recepito poi nell'ordinamento interno - attiene ad un modulo formalmente societario d'azione dei pubblici poteri che, di per sé, rileva in quanto esclude la necessità del preventivo ricorso a procedure di evidenza pubblica nell'affidamento di funzioni fra ente partecipante e società partecipata; in tal caso infatti, secondo i criteri elaborati da quell'ordinamento sovranazionale, non sussistono effettive esigenze di tutela della concorrenza, dato che la società, laddove siano ravvisabili gli elementi costitutivi tipici della fattispecie del c.d. *in house* (partecipazione totalitaria dell'ente o degli enti pubblici; esercizio a favore del soggetto o dei soggetti pubblici della parte più importante della propria attività; assoggettamento a controllo in termini analoghi a quelli in cui si esplica il controllo gerarchico dell'ente sui propri uffici) non è in realtà altro che una *longa manus* della pubblica amministrazione, al punto che l'affidamento pubblico mediante il modulo dell'*in house* va declinato più correttamente nei

termini di rapporto interorganico piuttosto che di rapporto intersoggettivo (v. in particolare Cassazione civile, sez. un., 25 novembre 2013 n. 26283).

Tanto premesso, è chiaro che il tipo di controllo richiesto, per la corretta configurazione della fattispecie, all'ente pubblico sulla società acquista un carattere del tutto peculiare, tanto che, con specifico riferimento alle linee strategiche e alle scelte operative, può ben dirsi che gli organi amministrativi della società *in house*, laddove il "modello" sia correttamente applicato, devono venirsi a trovare in una "posizione di vera e propria subordinazione gerarchica" rispetto alle direttive dell'ente o degli enti pubblici soci, di modo che, in tal caso, l'"espressione 'controllo' non allude [...] all'influenza dominante che il titolare della partecipazione maggioritaria (o totalitaria) è di regola in grado di esercitare sull'assemblea della società e, di riflesso, sulla scelta degli organi sociali"; si tratta, invece, "di un potere di comando direttamente esercitato sulla gestione dell'ente con modalità e con un'intensità non riconducibili ai diritti ed alle facoltà che normalmente spettano al socio (fosse pure un socio unico) in base alle regole dettate dal codice civile, e sino al punto che agli organi della società non resta affidata nessuna autonoma rilevante autonomia gestionale" (v. Cassazione civile, sez. un., 25 novembre 2013 n. 26283; v. anche Cons. Stato, Ad. plen., 3 marzo 2008, n. 1).

In riferimento a fattispecie di questo tipo è pertanto evidente che, dal punto di vista strettamente gestionale, il mancato utilizzo dello strumento del controllo analogo, da parte dell'ente pubblico partecipante, per la definizione dei rapporti debitori e creditori fra società ed ente pubblico medesimo ridonda in una forma d'irregolarità di gestione ogni qual volta si traduce in squilibri di bilancio dell'ente partecipante, come accade nel caso di specie per la gestione di cassa: in istruttoria s'è infatti rilevato che la necessità del ricorso all'anticipazione di tesoreria deriva, in buona parte, dalla mancata riscossione di un credito di € 276.185,03 (relativo alle gestioni dal 2009 al 2012) vantato dal comune nei confronti della società Uniacque s.p.a. e, a controprova di tale incidenza, s'è altresì rilevato che nel 2013 il saldo di cassa è risultato attivo per € 32.464,93 perché si è "riscosso buona parte del canone di concessione amministrativa relativa alle gestioni precedenti", come sopra indicato. Peraltro, in prospettiva, l'impossibilità per l'ente pubblico di esercitare un controllo analogo come prima ricostruito conduce a collocare la specifica fattispecie al di fuori

dell'istituto dell'*in house* propriamente inteso, ed allora, quale diretta conseguenza - anche a non considerare le altre rilevanti implicazioni che da una tale nuova qualificazione possono derivare -, l'ente, quantomeno, non potrà più procedere all'affidamento diretto del servizio.

3.2.- Si tenga tuttavia presente che la partecipazione dell'ente pubblico ad una società rileva, quale fatto gestionale, anche in riferimento alle previsioni di cui all'art. 147-*quater* T.U.E.L., il quale, in prospettiva diacronica (v. comma 5), introduce progressivamente un sistema volto: a) alla previa definizione, ad opera dell'ente locale, degli obiettivi gestionali a cui devono tendere le società partecipate, secondo parametri qualitativi e quantitativi prefissati; b) all'organizzazione di un idoneo meccanismo di controllo sulle medesime società ad opera delle strutture proprie dell'ente locale; c) al monitoraggio periodico sull'andamento di detti enti, al fine precipuo di analizzare gli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e di individuare le opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente. Ciò nella prospettiva finale del consolidamento dei conti del c.d. "gruppo ente locale".

È chiaro che, in tale prospettiva, fattispecie come quella rilevata devono essere prontamente superate nell'ottica dell'attuazione di tali discipline, che configurano un peculiare statuto dell'ente pubblico partecipante rispetto alle società partecipate, anche a prescindere, come s'è detto, dalla riconduzione di queste ultime al paradigma dell'*in house*. E ciò inevitabilmente rileverà anche nella valutazione della complessiva regolarità della gestione ad opera dell'ente pubblico partecipante.

3.3.- Di tali principi l'ente deve tener conto, sin da ora, nella propria futura attività gestionale.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Lombardia,
con riferimento al Comune di Dossena,

ACCERTA

1. uno squilibrio di parte corrente nel triennio 2010-2012 come indicato in motivazione;
2. la sussistenza al 31 dicembre 2012 di un'anticipazioni di tesoreria non restituita pari ad € 19.224,49;



[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

3. l'erronea contabilizzazione di partite in "servizi conto terzi" come specificate in parte motiva;

INVITA

l'Amministrazione comunale di Dossena a:

- adottare provvedimenti per rimuovere le cause che hanno determinato lo squilibrio di parte corrente registrato negli anni 2010, 2011 e 2012;
- procedere ad una costante ed attenta verifica dell'equilibrio della gestione di cassa, monitorando le cause del fenomeno contabile riscontrato ed accertando che il protrarsi di tale comportamento non costituisca sintomo dell'esistenza di latenti squilibri nella gestione dell'ente;
- imputare correttamente ai servizi per conto terzi le spese che rientrano in tale tipologia alla luce dell'art. 168 T.U.E.L. e del principio contabile 2.24 elaborato dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali;
- formalizzare le misure organizzative volte a garantire la tempestività dei pagamenti come previsto dall'art. 9 del decreto legge n. 78 del 2009, convertito dalla legge n. 102 del 2009, riportandone gli estremi al punto 1.13.1 del questionario, come richiesto;
- regolare i propri rapporti creditorî con la partecipata Uniaque s.p.a., secondo quanto specificato in parte motiva;

con riserva di disporre le verifiche sull'osservanza delle predette indicazioni nell'ambito delle successive attività di controllo;

DISPONE

la trasmissione della presente pronuncia al Sindaco del Comune di Dossena;

DISPONE

che quest'ultimo, nella sua qualità di legale rappresentante dell'ente, informi il Presidente del Consiglio comunale affinché comunichi all'organo consiliare i contenuti della presente delibera;

DISPONE

la trasmissione, a mezzo sistema SIQUEL, della presente pronuncia al Revisore dei conti del Comune di Dossena;

DISPONE

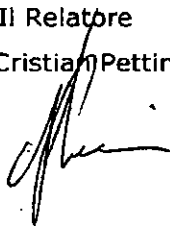


[Handwritten signature]

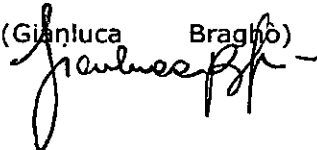
[Handwritten mark]

che, ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo n. 33 del 2013, la presente pronuncia venga altresì pubblicata sul sito *internet* dell'Amministrazione comunale nelle modalità di legge, dando riscontro a questa Sezione dell'avvenuta pubblicazione.

Il Relatore
(Dott. Cristian Pettinari)



Il Presidente f.f.
(Gianluca Bragho)



Depositata in Segreteria il

14 NOV 2014

Il Direttore della Segreteria

(dott.ssa Daniela Parisini)

