



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

| | |
|---------------------|-------------------------------|
| Carlo Picuno | Presidente f.f. |
| Giovanni Natali | Referendario, <i>relatore</i> |
| Nunzio Mario Tritto | Referendario |
| Daniela Piacente | Referendario |
| Antonio Marsico | Referendario |

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

sul rendiconto di gestione del **Comune di Montesano Salentino (LE)** relativo all'esercizio finanziario 2018;

uditi il Sindaco dott. Giuseppe Maglie, il Segretario Generale dott. Paolo Rosario Pallara e la Responsabile del Servizio finanziario Rag. Adriana Lecci nell'adunanza pubblica del 18.3.2021 convocata con ordinanza n. 10/2021 e svolta in video conferenza mediante collegamenti da remoto, ai sensi dell'art. 85 del d.l. n. 18/2020 e del decreto del Presidente della Corte dei conti n. 287 del 28.10.2020;

udito il relatore dott. Giovanni Natali nella successiva camera di consiglio, parimenti svolta in video conferenza mediante collegamenti da remoto.

Premesso in

FATTO

1. A seguito dell'esame del rendiconto in epigrafe indicato, con nota prot. Cdc n. 2449 del 4.6.2020, trasmessa tramite l'applicativo Con.Te. (Contabilità

territoriale) e indirizzata al Sindaco e all'Organo di revisione, è stata avviata un'attività istruttoria al fine di ottenere chiarimenti in tema di:

- rispetto del termine di approvazione del rendiconto;
- composizione del risultato di amministrazione (recupero del disavanzo, modalità di calcolo di fondo pluriennale vincolato, fondo crediti di dubbia esigibilità e fondo contenzioso, trattamento delle anticipazioni di liquidità);
- capacità di riscossione;
- fondo cassa;
- tempi di pagamento;
- razionalizzazione della spesa pubblica;
- debiti fuori bilancio.

2. L'Ente ha fornito riscontro con nota 4.8.2020 (acquisita in pari data al prot. Cdc n. 3205) a firma del Sindaco.

3. Con nota prot. Cdc n. 4513 dell'1.10.2020 sono stati chiesti ulteriori chiarimenti e dati a cui il Comune ha fornito riscontro con nota prot. n. 7337 del 30.10.2020 (acquisita in pari data al prot. Cdc n. 4853) a firma del Sindaco e del Responsabile del servizio finanziario.

4. Risultando non superate talune criticità, il magistrato istruttore ha formulato osservazioni (prot. Cdc n. 971 del 23.2.2021) di cui, con ordinanza presidenziale n. 10 di pari data (prot. Cdc n. 972), è stata disposta la comunicazione al Comune, contestualmente a: *i)* la convocazione della Sezione in camera di consiglio per il 18.3.2021, con modalità di collegamento da remoto; *ii)* l'assegnazione al Comune del termine del 12.3.2021 per il deposito di memorie illustrative e di quanto richiesto nelle osservazioni in ordine alle questioni all'esame.

5. Con nota prot. n. 2007 del 12.3.2021 (prot. Cdc n. 1469 di pari data) il Comune ha prodotto memorie.

Considerato in

DIRITTO

Il controllo delle Sezioni regionali della Corte dei conti

La funzione di controllo sugli equilibri di bilancio spettante alla Corte dei conti è stata estesa a tutti gli enti territoriali dall'art. 7, comma 7, della l. 5.6.2003, n. 131 («*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*»), ai fini del coordinamento della finanza pubblica, in relazione al patto di stabilità interno (all'epoca vigente) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Successivamente, in punto di controlli sugli enti locali e sugli enti del Servizio sanitario nazionale, l'art. 1, commi da 166 a 172, della l. 23.12.2005, n. 266 («*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006*») ha attribuito alla Corte dei conti un controllo diretto sui bilanci anche attraverso i revisori dei conti, nei confronti dei quali vengono emanate apposite linee-guida (art. 1, comma 167, della l. n. 266/2005). Le richiamate disposizioni hanno pertanto esteso a tutto il territorio nazionale i controlli sugli enti locali e sugli enti del Servizio sanitario nazionale ai fini del rispetto del patto di stabilità interno e degli equilibri della finanza pubblica, configurando un sindacato generale ed obbligatorio sui bilanci preventivi e consuntivi di ciascun ente locale.

Infine, l'art. 148-bis del d.lgs. 18.8.2000, n. 267 («*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*», TUEL), introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. e), del d.l. 10.10.2012, n. 174 («*Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012*»), convertito, con modificazioni, dalla l. 7.12.2012, n. 213), ha rafforzato i controlli attribuiti alle sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali, ai fini della verifica degli equilibri di bilancio, in esito ai quali – in caso di mancato adeguamento dell'ente locale alle pronunce di accertamento di irregolarità contabili o di eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica – è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria (comma 3).

La Corte costituzionale (sentenza n. 60 del 2013) ha chiarito che il suddetto controllo – ascrivibile alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità, di tipo complementare al controllo sulla gestione amministrativa – è «[...] finalizzato

ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea (ex plurimis, sentenze n. 198 del 2012, n. 37 del 2011, n. 179 del 2007, n. 267 del 2006). Esso si colloca nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli articoli 97, primo comma, 28, 81 e 119 della Costituzione, che la Corte dei conti contribuisce ad assicurare, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento (sentenze n. 267 del 2006; analogamente, anche le sentenze n. 198 del 2012, n. 37 del 2011 e n. 179 del 2007). Ne consegue che tale controllo si pone in una prospettiva non più statica – come, invece, il tradizionale controllo di legalità-regolarità – ma dinamica, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio (sentenze n. 198 del 2012, n. 179 del 2007 e n. 267 del 2006)» (v. anche sentenze n. 39 del 2014 e n. 115 del 2020).

Qualora le irregolarità accertate non siano tali da rendere necessaria l'adozione della pronuncia ex art. 148-bis, comma 3, TUEL, la natura anche collaborativa del controllo intestato alle sezioni regionali della Corte dei conti (art. 7, comma 7, della l. n. 131/2003) consente alle stesse di segnalare agli enti irregolarità meno gravi, al fine di prevenire l'insorgere di situazioni di deficitarietà o squilibrio idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria; l'ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni ricevute e a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento.

Ciò posto, la Sezione, preso atto degli elementi emersi nel corso dell'istruttoria (che, nell'ottica del principio di continuità del bilancio e della gestione finanziaria, è stata estesa all'esercizio 2019), formula le seguenti osservazioni.

1. Tardiva approvazione del rendiconto

1.1. Con la nota istruttoria è stato:

- evidenziato che l'approvazione del rendiconto di gestione 2018 è avvenuta con deliberazione consiliare n. 26 del 31.7.2019, in ritardo rispetto al termine (30 aprile dell'anno successivo a quello di riferimento) previsto dagli artt. 151 e 227 del d.lgs. n. 267/2000 (TUEL) nonché dall'art. 18, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 118/2011;
- chiesto di indicare le ragioni del ritardo e di comunicare se l'Ente avesse proceduto a effettuare nel periodo di inadempimento (1.5.2019-31.7.2019) assunzioni di personale; ciò al fine di verificare il rispetto dell'art. 9, comma 1-*quinquies*, del d.l. 24.6.2016, n. 113 (convertito con modificazioni dalla l. 7.8.2016, n. 160), in base al quale *«In caso di mancato rispetto dei termini previsti per l'approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato, nonché di mancato invio, entro trenta giorni dal termine previsto per l'approvazione, dei relativi dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, compresi i dati aggregati per voce del piano dei conti integrato, gli enti territoriali, ferma restando per gli enti locali che non rispettano i termini per l'approvazione dei bilanci di previsione e dei rendiconti la procedura prevista dall'articolo 141 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto, fino a quando non abbiano adempiuto. È fatto altresì divieto di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della disposizione del precedente periodo».*

1.2. Sul punto l'Ente ha: *i)* ricondotto il ritardo alla carenza del personale in servizio presso il Settore economico-finanziario, rappresentando la presenza di una sola unità in convenzione al 50% responsabile anche dell'ufficio tributi; *ii)* attestato di non aver effettuato assunzioni durante il periodo di inadempimento.

1.3. Nel prendere atto di quanto comunicato, si richiama *«[...] la necessità del rispetto dei termini per l'approvazione del rendiconto, adempimento che costituisce obiettivo prioritario nell'ottica della verifica della regolarità delle gestioni. La rendicontazione, infatti, in parallelo alla tempestiva programmazione delle politiche di bilancio, rappresenta non solo la certificazione dei risultati dell'esercizio trascorso, ma*

anche il presupposto per gli eventuali interventi di variazione delle previsioni del bilancio in corso di gestione» (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 12/2019/INPR, recante le linee guida e il questionario per gli organi di revisione economico finanziaria degli enti locali relativi al rendiconto della gestione 2018; negli stessi termini cfr. la deliberazione n. 9/2020/INPR, recante le linee guida e il questionario relativi al rendiconto della gestione 2019).

Tenuto conto che anche il rendiconto 2019 è stato approvato in ritardo (con delibera C.C. n. 15 del 30.7.2020, a fronte del differimento al 30.6.2020 ex art. 107, comma 1, lett. b), del d.l. 17.3.2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla l. 24.4.2020, n. 27), si invita a garantire il rispetto dei termini di approvazione previsti ex lege.

2. Disavanzo di amministrazione

| RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE triennio 2016 / 2018 | | | | |
|---|------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| | | 2016 | 2017 | 2018 |
| Fondo cassa al 1° gennaio | | 148.628,10 | 173.520,44 | 214.836,76 |
| Riscossioni | (+) | 4.199.408,47 | 4.440.847,45 | 2.925.098,13 |
| Pagamenti | (-) | 4.174.516,13 | 4.399.531,13 | 2.906.988,23 |
| Saldo di cassa al 31 dicembre | (=) | 173.520,44 | 214.836,76 | 232.946,66 |
| Pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre | (-) | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Fondo di cassa al 31 dicembre | (=) | 173.520,44 | 214.836,76 | 232.946,66 |
| Residui attivi | (+) | 1.054.689,15 | 756.867,28 | 1.028.898,47 |
| Residui passivi | (-) | 967.216,05 | 764.803,59 | 956.686,07 |
| Fondo pluriennale vincolato per spese correnti | (-) | 9.136,80 | 29.637,22 | 31.465,51 |
| Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale | (-) | 50.448,88 | 0,00 | 0,00 |
| Risultato di amministrazione al 31 dicembre | (=) | 201.407,86 | 177.263,23 | 273.693,55 |
| Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre | | | | |
| Parte accantonata | | | | |
| Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12 | | 273.367,35 | 0,00 | 373.021,92 |
| Fondo anticipazioni liquidità d.l. 35/2013 e rifinanziamenti | | 5.000,00 | 351.286,73 | 0,00 |
| Fondo perdite società partecipate | | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Fondo contenzioso | | 0,00 | 8.806,20 | 10.000,00 |
| Altri accantonamenti | | 2.811,14 | 52.867,68 | 38.547,00 |
| Totale parte accantonata | | 281.178,49 | 412.960,61 | 421.568,92 |
| Parte vincolata | | | | |
| Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili | | 0,00 | 0,00 | 8.562,27 |
| Vincoli derivanti da trasferimenti | | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui | | 221.519,69 | 75.609,69 | 18.525,69 |
| Vincoli formalmente attribuiti dall'ente | | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Altri vincoli | | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Totale parte vincolata | | 221.519,69 | 75.609,69 | 27.087,96 |
| Totale parte destinata agli investimenti | | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Totale parte disponibile | | -301.290,32 | -311.307,07 | -174.963,33 |

Fonte: Corte dei conti, Sez. reg. contr. Puglia – elaborazione su dati BDAP

2.1 Il Comune di Montesano Salentino ha chiuso l'esercizio 2016 con un disavanzo di € 301.290,32 di cui, con delibera C.C. n. 35 del 23.11.2017, è stato previsto il ripiano nel triennio 2017-2019 con quote annuali di circa € 100.000,00.

2.2 Dopo aver chiuso il 2017 con un disavanzo di € 311.307,07, nel 2018 il Comune ha: *i)* chiuso l'esercizio con un disavanzo di € 174.963,33; *ii)* superato il parametro obiettivo P5 (sostenibilità disavanzo effettivamente a carico dell'esercizio) della tab. A1 allegata al d.m. 28.12.2018.

Con la nota istruttoria è stato chiesto al Comune di:

- trasmettere le tabelle riportate nella relazione sulla gestione al rendiconto 2018, nella parte in cui viene analizzata la composizione del disavanzo ripianato nel corso dell'esercizio; ciò ai sensi del punto 9.11.7 dell'allegato 4/1 (principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio) del d.lgs. n. 118/2011 che, in attuazione dell'art. 4, comma 5, del d.m. 2.4.2015, prevede che la relazione sulla gestione al rendiconto sia corredata di tabelle analoghe a quelle previste per la nota integrativa al bilancio di previsione nella parte in cui indica le modalità di copertura dell'eventuale disavanzo applicato al bilancio;
- relazionare sulle risorse destinate al recupero del disavanzo, specificando se le stesse sono state effettivamente realizzate.

2.3 Con la nota di riscontro del 4.8.2020 il Comune ha rappresentato che:

- il disavanzo di esercizio 2017 (€ 311.307,07) si compone di: *i)* € 190.863,79 a titolo di disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui (da ripartire in 27 rate annuali di € 7.069,03) ex art. 1, comma 848, della l. 27.12.2017, n. 205; *ii)* € 120.443,28 quale disavanzo di gestione;
- di quest'ultimo disavanzo con delibera C.C. n. 39 del 6.11.2018 l'amministrazione subentrata nel 2018 ha previsto (ex art. 188 TUEL) il ripiano entro il 2020 con gli importi di seguito indicati, mediante alienazione di beni patrimoniali disponibili ovvero, nell'ipotesi di mancata alienazione, «[...] attraverso le entrate derivanti dall'attività di accertamento e riscossioni coattiva dei tributi principali e minori dell'Ente, il monitoraggio della spesa al fine di ridurre/eliminare i debiti fuori bilancio, il monitoraggio periodico degli equilibri di bilancio»:

| disavanzo | 2018 | 2019 | 2020 |
|--------------|-------------|-------------|-------------|
| € 120.443,28 | € 38.300,00 | € 18.143,28 | € 64.000,00 |

- stante l'avvenuto integrale ripiano del disavanzo di gestione 2017, il disavanzo 2019 (€ 329.115,27) è dovuto all'esatta contabilizzazione del fondo anticipazioni liquidità (FAL), a seguito della declaratoria di incostituzionalità (Corte cost., sentenza n. 4 del 2020) della disposizione - (art. 2, comma 6, del d.l. 19.6.2015, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 6.8.2015, n. 125) - contemplante la facoltà (di cui l'Ente si è avvalso nei rendiconti degli anni precedenti), per gli enti destinatari delle anticipazioni di liquidità di cui all'art. 1 del d.l. 8.4.2013, n. 35 (convertito con modificazioni dalla l. 6.6.2013, n. 64), di utilizzare la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione.

COMUNE DI MONTESANO SALENTINO (LE)

Allegato a) Risultato di amministrazione

**PROSPETTO DIMOSTRATIVO DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE
ANNO 2019**

| | | GESTIONE | | |
|--|-----|------------|--------------|--------------------|
| | | RESIDUI | COMPETENZA | TOTALE |
| Fondo di cassa al 1° gennaio | | | | 232.946,66 |
| RISCOSSIONI | (+) | 361.653,48 | 2.408.791,76 | 2.770.445,24 |
| PAGAMENTI | (-) | 469.097,95 | 1.770.676,18 | 2.239.774,13 |
| SALDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE | (=) | | | 763.617,77 |
| PAGAMENTI per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre | (-) | | | 0,00 |
| FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE | (=) | | | 763.617,77 |
| RESIDUI ATTIVI | (+) | 648.097,27 | 446.197,21 | 1.094.294,48 |
| <i>di cui derivanti da accertamenti di tributi effettuati sulla base della stima del dipartimento delle finanze</i> | | | | 0,00 |
| RESIDUI PASSIVI | (-) | 467.296,46 | 921.827,75 | 1.389.124,21 |
| FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE CORRENTI ⁽¹⁾ | (-) | | | 25.568,89 |
| FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE IN C.TO CAPITALE ⁽¹⁾ | (-) | | | 2.399,54 |
| FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER ATTIVITÀ FINANZIARIE ⁽¹⁾ | (-) | | | 0,00 |
| RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2019 (A) ⁽²⁾ | (=) | | | 440.819,61 |
| Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2019 | | | | |
| Parte accantonata ⁽³⁾ | | | | |
| Fondo crediti di dubbia esazione al 31/12/2019 ⁽⁴⁾ | | | | 385.092,85 |
| Accantonamento residui perenti al 31/12/2019 (solo per le regioni) ⁽⁵⁾ | | | | 0,00 |
| Fondo anticipazioni liquidità | | | | 332.629,26 |
| Fondo perdite società partecipate | | | | 0,00 |
| Fondo contenzioso | | | | 0,00 |
| Altri accantonamenti | | | | 2.060,67 |
| Totale parte accantonata (B) | | | | 719.782,78 |
| Parte vincolata | | | | |
| Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili | | | | 0,00 |
| Vincoli derivanti da trasferimenti | | | | 0,00 |
| Vincoli derivanti da contrazione di mutui | | | | 50.152,10 |
| Vincoli formalmente attribuiti dall'ente | | | | 0,00 |
| Altri vincoli da specificare | | | | 0,00 |
| Totale parte vincolata (C) | | | | 50.152,10 |
| Totale parte destinata agli investimenti (D) | | | | 0,00 |
| Totale parte disponibile (E)=(A)-(B)-(C)-(D) | | | | -329.115,27 |
| F) di cui Disavanzo da debito autorizzato e non contratto ⁽⁶⁾ | | | | 0,00 |
| Se E è negativo, tale importo è iscritto tra le spese del bilancio di previsione come disavanzo da ripianare ⁽⁶⁾ | | | | |

- (1) Indicare l'importo del fondo pluriennale vincolato risultante dal conto del bilancio (in spesa).
 (2) Se negativo, le regioni indicano in nota la quota del disavanzo corrispondente al debito autorizzato e non contratto, distintamente da quella derivante dalla gestione ordinaria.
 (3) Non comprende il fondo pluriennale vincolato.
 (4) Indicare l'importo del Fondo crediti di dubbia esigibilità risultante dall'allegato 8 c).
 (5) Solo per le regioni Indicare l'importo dell'accantonamento per residui perenti al 31 dicembre 2019.
 (6) Solo per le Regioni e le Province autonome. In caso di risultato negativo, le regioni iscrivono nel passivo del bilancio distintamente il disavanzo di amministrazione da ripianare (lettera E al netto della lettera F) e il disavanzo derivante da debito autorizzato e non contratto (lettera F).

2.4 Con la nota di integrazione istruttoria dell'1.10.2020 è stato chiesto di fornire dettagli sulle maggiori risorse o sui risparmi di spesa conseguiti che hanno consentito il maggior recupero rispetto a quanto programmato in sede di approvazione del ripiano del disavanzo 2017.

2.5 Con la nota del 30.10.2020 l'Ente ha riferito di un significativo incremento delle entrate correnti registrato nel 2018 (circa € 100.000,00); ciò ha fatto sì che, a fronte di un disavanzo teorico di € 265.938,04 (pari alla differenza fra il disavanzo 2017 di € 311.307,07 e la quota di € 45.369,03 applicata al 2018, pari alla somma di € 38.300,00 a titolo di ripiano del disavanzo di gestione 2017 e di € 7.069,03 a titolo di ripiano del disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui) l'esercizio 2018 si sia chiuso con un disavanzo di € 174.963,33.

2.6 Infine, con la nota del 12.3.2021 il Comune ha trasmesso il prospetto dei risultati della gestione presenti nella relazione al rendiconto 2019 approvata con deliberazione G.C. n. 69 del 26.6.2020:

| RISCONTRO RISULTATI DELLA GESTIONE | |
|---|--------------|
| Gestione di competenza | 2019 |
| Accertamenti | 2.854.988,97 |
| Impegni | 2.692.503,93 |
| SALDO GESTIONE COMPETENZA | 162.485,04 |
| Fondo pluriennale vincolato iscritto in entrata | 31.465,51 |
| Fondo pluriennale vincolato di spesa | 27.968,43 |
| SALDO FPV | 3.497,08 |
| Gestione dei residui | |
| Maggiori residui attivi riaccertati (+) | 4.101,29 |
| Minori residui attivi riaccertati (-) | 23.249,01 |
| Minori residui passivi riaccertati (+) | 20.291,66 |
| SALDO GESTIONE RESIDUI | 1.143,94 |
| Riepilogo | |
| SALDO GESTIONE COMPETENZA | 162.485,04 |
| SALDO FPV | 3.497,08 |
| SALDO GESTIONE RESIDUI | 1.143,94 |
| AVANZO ESERCIZI PRECEDENTI APPLICATO | 26.492,11 |
| AVANZO ESERCIZI PRECEDENTI NON APPLICATO | 247.201,44 |
| RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31/12/2019 | 440.819,61 |

COMUNE DI MONTESANO SALENTINO (LE)

Allegato n. 10 – Rendiconto della gestione

VERIFICA EQUILIBRI
(solo per gli Enti locali)
2019

| EQUILIBRIO ECONOMICO-FINANZIARIO | | COMPETENZA 2019 (ACCERTAMENTI E IMPEGNI IMPUTATI ALL'ESERCIZIO) |
|---|-----|---|
| A) Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata | (+) | 31.465,51 |
| AA) Recupero disavanzo di amministrazione esercizio precedente | (-) | 25.212,31 |
| B) Entrate titoli 1.00 – 2.00 - 3.00 | (+) | 1.647.393,56 |
| <i>di cui per estinzione anticipata di prestiti</i> | | 0,00 |
| C) Entrate Titolo 4.02.06 – Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche | (+) | 0,00 |
| D) Spese Titolo 1.00 – Spese correnti | (-) | 1.440.473,24 |
| D1) Fondo pluriennale vincolato di parte corrente (di spesa) | (-) | 25.568,89 |
| E) Spese Titolo 2.04 – Altri trasferimenti in conto capitale | (-) | 0,00 |
| E1) Fondo pluriennale vincolato di spesa – Titolo 2.04 Altri trasferimenti in conto capitale | (-) | 0,00 |
| F1) Spese Titolo 4.00 – Quote di capitale amm.to dei mutui e prestiti obbligazionari | (-) | 86.523,34 |
| <i>di cui per estinzione anticipata di prestiti</i> | | 0,00 |
| F2) Fondo anticipazioni di liquidità | (-) | 0,00 |
| G) Somma finale (G=A-AA+B+C-D-D1-E-E1-F1-F2) | | 101.081,29 |
| ALTRE POSTE DIFFERENZIALI, PER ECCEZIONI PREVISTE DA NORME DI LEGGE E DAI PRINCIPI CONTABILI, CHE HANNO EFFETTO SULL'EQUILIBRIO EX ARTICOLO 162, COMMA 6, DEL TESTO UNICO DELLE LEGGI SULL'ORDINAMENTO DEGLI ENTI LOCALI | | |
| H) Utilizzo avanzo di amministrazione per spese correnti | (+) | 26.492,11 |
| <i>di cui per estinzione anticipata di prestiti</i> | | 0,00 |
| I) Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili | (+) | 0,00 |
| <i>di cui per estinzione anticipata di prestiti</i> | | 0,00 |
| L) Entrate di parte corrente destinate a spese di investimento in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili | (-) | 0,00 |
| M) Entrate da accensione di prestiti destinato a estinzione anticipata dei prestiti | (+) | 0,00 |
| O1) RISULTATO DI COMPETENZA DI PARTE CORRENTE (O1=G+H+I-L+M) | | 127.573,40 |

Fonte: Comune di Montesano Salentino – nota del 12.3.2021

L'Ente ha altresì riferito che:

- *«Il maggior saldo della gestione di competenza, è da ricondurre essenzialmente a risorse della parte corrente (fiscaltà generale) confluite in economia ed in sede di rendiconto portate a recupero del maggior disavanzo di che trattasi» e sarebbe l'esito della scelta della nuova amministrazione insediatasi nel 2018 di «recuperare una gestione finanziaria in grado di comportare una competenza che sia migliorativa della situazione di disavanzo al fine di permettere una più rapida e incisiva programmazione da parte dell'A.C. per rispondere alle esigenze della comunità con efficacia, efficienza ed economicità nel più breve tempo possibile, in conformità a quanto stabilito nelle proprie linee di mandato»;*
- il ripiano del disavanzo 2019 è avvenuto con deliberazione C.C. n. 15 del 30.7.2020, che è stata allegata. Quest'ultima, avente per oggetto «Approvazione del rendiconto della gestione per l'esercizio 2019 ai sensi dell'art. 227 del D.Lgs. n. 267/2000», ha accertato che il risultato di amministrazione 2019 è negativo per € 329.115,27 per effetto delle modalità di accantonamento del FAL in sede di

approvazione del rendiconto 2019 (e di connesso ripiano dell'eventuale peggioramento del disavanzo rispetto all'esercizio precedente) di cui all'art. 39-ter («Disciplina del fondo anticipazione di liquidità degli enti locali») del d.l. 30.12.2019, n. 162 (inserito, in sede di conversione, dalla l. 28.2.2020, n. 8).

2.7 Nel corso dell'adunanza pubblica il Sindaco ha illustrato le ragioni alla base del ripiano (con la riferita delibera C.C. n. 39/2018) del disavanzo conseguito a fine 2017, connesse con la riconsiderazione della scelta, effettuata dalla precedente amministrazione, relativa alla vendita di immobili occupati da nuclei familiari e interessati da contenzioso in merito all'effettiva proprietà comunale.

2.8 Nel prendere atto di quanto comunicato e degli sforzi posti in essere in vista del recupero di una gestione finanziaria sana e prudente, il Collegio richiama l'Ente a proseguire nel percorso intrapreso, al fine di evitare la formazione di nuovi disavanzi in grado di compromettere gli equilibri e la capacità programmatica dell'Ente medesimo.

3. Capacità di riscossione

3.1 Con la nota istruttoria è stato evidenziato che il dato complessivo della riscossione relativo al 2018 (73,92%), benché superiore alla media regionale e nazionale, è in peggioramento rispetto all'esercizio precedente; un andamento negativo connota, in particolare, la riscossione dei crediti esigibili degli esercizi precedenti (31,68%), più che dimezzata rispetto al 2017 (66,59%). È stato quindi chiesto di conoscere gli eventuali interventi assunti o programmati per il miglioramento dell'attività di riscossione.

| Riscossione complessiva | | | Crediti esigibili nell'esercizio | | | Crediti esigibili esercizi precedenti | | |
|-------------------------|--------|--------|----------------------------------|--------|--------|---------------------------------------|--------|--------|
| 2016 | 2017 | 2018 | 2016 | 2017 | 2018 | 2016 | 2017 | 2018 |
| 73,09% | 85,95% | 73,92% | 91,60% | 90,91% | 83,91% | 28,20% | 66,59% | 31,68% |
| <i>Media regionale</i> | | 57,73% | | | | | | |
| <i>Media nazionale</i> | | 58,95% | | | | | | |

Fonte: elaborazione Corte dei conti – Sez. reg. controllo Puglia su estrazione dati BDAP

Fonte: Corte dei conti, Sez. reg. contr. Puglia – nota istruttoria del 4.6.2020

Inoltre, dai dati relativi al *tax gap* IMU e TASI incluso nella complessiva stima della capacità fiscale dei comuni delle regioni a statuto ordinario, per il Comune di Montesano Salentino sono emersi i valori di cui alla tabella sottostante; nel segnalare che la differenza fra il gettito teorico e quello effettivo è indicativa di un probabile fenomeno di evasione ed elusione tributaria sui tributi immobiliari, l'Ente è stato invitato a fornire chiarimenti.

| | Gettito IMU/TASI effettivo ad aliquota di base (a) | Gettito IMU/TASI teorico ad aliquota di base (b) | Differenza fra gettito effettivo e teorico (c=b-a) | Percentuale differenza rispetto al gettito teorico (d=c*100/b) | Tax gap complessivo Riproporzionato |
|-------------------------------|--|--|--|--|-------------------------------------|
| Comune di Montesano Salentino | 152.945 | 189.920 | 36.975 | 19,47% | 36.975 |

Fonte: Corte dei conti, Sez. reg. contr. Puglia – nota istruttoria del 4.6.2020

3.2 Con la nota di riscontro del 4.8.2020 il Comune ha riferito che:

- quanto alla generale capacità di riscossione, nel 2019 sono stati avviati interventi di controllo dell'evasione (IMU e TASI) finalizzati a sollecitare i contribuenti inadempienti prima dell'emissione degli avvisi di accertamento, nonché interventi per velocizzare le rendicontazioni di varie opere pubbliche;
- quanto alle entrate IMU e TASI, negli ultimi anni sono state poste in essere alcune iniziative, quali: la bonifica della banca dati ICI, le cui carenze avevano condotto all'elaborazione di provvedimenti IMU non sempre realistici e spesso oggetto di revisione in autotutela, nonché il progressivo utilizzo di banche dati esterne; il rafforzamento dell'attività di supporto degli uffici a favore dei contribuenti; l'adozione (febbraio 2017) del regolamento per l'applicazione degli strumenti deflattivi del contenzioso tributario.

In argomento il Comune ha altresì fornito diverse tabelle relative a: *i)* IMU e TASI ordinaria incassate dal 2012 al 2018; *ii)* IMU e TASI da accertamenti; *iii)* omesse denunce TARSU, anni diversi, accertate dall'1.1.2016 al 31.12.2019 e relativo riscosso a ottobre 2020.

3.3 Dai dati forniti dal Comune emergono percentuali di riscossione non trascurabili in relazione alla TARSU e, per contro, suscettibili di miglioramento per quanto concerne IMU e TASI:

| IMU da accertamenti | | | |
|---|--|-------------------------|-----------------------------|
| | accertato notificato (totale) (a) | incasso (b) | % incasso (b/a) |
| 2012 | 15.930,83 € | 7.194,21 € | 45,16% |
| 2013 | 34.080,00 € | 17.999,96 € | 52,82% |
| 2014 | 45.363,00 € | 17.941,15 € | 39,55% |
| TASI da accertamenti | | | |
| | accertato notificato (totale) (a) | incasso (b) | % incasso (b/a) |
| 2014 | 9.482,80 € | 3.826,46 € | 40,35% |
| Omesse denunce TARSU - accertamenti e ravvedimenti operosi | | | |
| | accertato (a) | riscosso (b) | % riscosso (b/a) |
| 2016 | 5.410,85 € | 3.360,49 € | 62,11% |
| 2017 | 9.316,68 € | 6.616,68 € | 71,02% |
| 2018 | 4.930,82 € | 4.580,67 € | 92,90% |
| 2019 | 1.557,00 € | 1.557,00 € | 100,00% |
| Tot. | 21.215,35 € | 16.114,84 € | 75,96% |

Fonte: Corte dei conti, Sez. reg. contr. Puglia – elaborazione su dati forniti dal Comune di Montesano Salentino

Già in occasione dell'esame sul rendiconto relativo all'esercizio finanziario 2014 (cfr. deliberazione di questa Sezione n. 112/2018/PRSP), nel prendere atto delle iniziative assunte, il Comune era stato sollecitato a incrementare il recupero dell'evasione tributaria mediante l'aggiornamento e la verifica dei dati.

Nel prendere atto degli interventi posti in essere dal Comune, resta la criticità della lenta riscossione in conto residui, confermata dai dati di consuntivo 2019 presenti in BDAP (35,15%).

| | Residui attivi al 1/1/2019 (RS) / Previsioni definitive di competenza (CP) / Previsioni definitive di cassa (CS) | | Riscossioni in c/residui (RR) / Riscossioni in c/competenza (RC) / Totale riscossioni (TR=RR+RC) | | Riaccertamenti residui (R) / Accertamenti (A) / Maggiori o minori entrate di cassa = TR-CS | | Maggiori o minori entrate di competenza= A-CP | | Residui attivi da esercizi precedenti (EP=RS-RR+R) / Residui attivi da esercizio di competenza (EC=A-RC) / Totale residui attivi da riportare (TR=EP+EC) | |
|------------------------------|--|--------------|---|--------------|---|---------------|--|---------------|---|--------------|
| Totale Generale Entrate 2019 | RS | 1.028.898,47 | RR | 361.653,48 | R | -19.147,72 | | | EP | 648.097,27 |
| | CP | 6.859.448,39 | RC | 2.408.791,76 | A | 2.854.988,97 | CP | -3.946.501,80 | EC | 446.197,21 |
| | CS | 9.183.443,42 | TR | 2.770.445,24 | CS | -6.412.998,18 | | | TR | 1.094.294,48 |

Fonte: Corte dei conti, Sez. reg. contr. Puglia – elaborazione su dati BDAP

In proposito, si sottolinea che l'andamento delle riscossioni (e dei pagamenti), sia in conto competenza sia in conto residui, riveste un'importante valenza segnaletica in ordine alla condizione di «salute finanziaria» di un'amministrazione. Riscossioni insufficienti determinano: *i*) scarse disponibilità liquide; *ii*) la formazione di nuovi residui attivi; *iii*) riflessi negativi sulla quantificazione del FCDE che, essendo calcolato sui residui attivi, è destinato a subire incrementi a fronte delle difficoltà sperimentate dall'ente nella riscossione dei propri crediti.

Tale dinamica trova conferma nel caso del Comune di Montesano Salentino, il cui FCDE è passato da € 273.367,35 del rendiconto 2016, a € 373.021,92 di quello 2018 e a € 385.092,85 di quello 2019.

Il Collegio reputa quindi necessario che l'Ente prosegua con determinazione nella realizzazione delle iniziative avviate per il miglioramento strutturale del profilo in esame.

4. Fondo contenzioso

4.1 Con la nota istruttoria, rilevato l'accantonamento nel risultato di amministrazione 2018 di un fondo per il contenzioso pari a € 10.000,00, è stato chiesto di illustrare le modalità di calcolo del fondo e di allegare l'elenco analitico del contenzioso pendente al 31.12.2018 (incluse le sentenze non definitive e non esecutive), compilando apposita tabella riportante per ciascuna posizione: valore della causa, importo della spesa potenziale in caso di soccombenza (incluse spese legali, interessi, etc.), presenza in contabilità di eventuale impegno (anche parziale) con indicazione della somma impegnata; indicazione della percentuale di stima del rischio di soccombenza dell'ente; quota accantonata per ciascuna posizione.

4.2 Con la nota di riscontro del 4.8.2020 il Comune ha:

- rappresentato le modalità di calcolo del fondo accantonato, evidenziando tra l'altro che: *i*) nella maggior parte dei casi si tratta di vertenze civilistiche dovute a insidie stradali; *ii*) per la stima di soccombenza ci si è basati sulle documentazioni presenti, non essendoci dati precisi da cui attingere; *iii*) nel

2018 sono state concluse due transazioni di importo modesto, entrambe relative a sinistri stradali;

- restituito la seguente tabella:

| COMUNE DI MONTESANO SALENTINO ANNO 2018 | | | | | | |
|--|----------------------------|------------------------|--------------------------------------|---------------------|-------------------------------|-----------------------------|
| n. d'ordine | contenzioso | valore causa (in euro) | importo spesa in caso di soccombenza | somma già impegnata | stima rischio soccombenza (%) | importo accantonato a fondo |
| 1 | Anacleto Corrado | 3120 | 4150 | 1030 | 20% | 0 |
| 2 | Contaldi Antonio | 2500 | 4500 | 2000 | 30% | 500 |
| 3 | Commissario Regione Puglia | Non quantificabile | 0 | 1903,2 | 50% | 0 |
| 4 | Regione Puglia | Non quantificabile | 0 | 1357,62 | 50% | 0 |
| 5 | Cavalera Paolo Salvatore | 3289 | 4469 | 1179,07 | 20% | 0 |
| 6 | Grasso Cosimo Antonio | Non quantificabile | 0 | 4100 | 50% | 0 |
| 7 | Mariano Salvatore | 1316,42 | 1915 | 598 | 20% | 0 |
| 9 | D'aversa Biagina | 4324,97 | 5785 | 1459,12 | 20% | 500 |
| 10 | ditta Muccio | 13969 | 18050 | 4080,3 | 40% | 0 |
| 11 | Accoto Raffaele | 2012 | 3112 | 1100 | 30% | 1000 |
| 12 | Ardito Salvatore | 4150 | 5026 | 875,47 | 30% | 1000 |
| 13 | De Icco Quintina | 71062 | 74710 | 3647,8 | 20% | 7000 |
| Totale | | | | | | 10000 |

Fonte: Comune di Montesano Salentino – nota del 4.8.2020

4.3 Dalla lettura dell'elenco dei contenziosi pendenti è emerso che per alcuni giudizi, il cui rischio di soccombenza è stimato pari al 20%, non è stato effettuato alcun accantonamento oppure è stata accantonata una quota inferiore alla percentuale di rischio soccombenza. Pertanto, con la nota dell'1.10.2020 è stato chiesto al Comune di fornire chiarimenti e, in particolare, di conoscere la motivazione per la quale è stato disposto un accantonamento pari al 10% del valore della causa "De Icco Quintina" a fronte di un rischio di soccombenza maggiore, nonché lo stato di tale contenzioso.

4.4 Con la nota del 30.10.2020 il Comune ha rappresentato che:

- per alcuni giudizi non è stato accantonato alcuno stanziamento specifico «in considerazione di un rischio di soccombenza molto basso, stimato al 20%, e di una esiguità di importo richiesto, ritenendo di poter coprire una eventuale soccombenza con l'ordinario fondo di contenzioso»;

- uno dei contenziosi valutato con rischio di soccombenza pari al 30% e importo accantonato per € 1.000,00 si è di recente concluso favorevolmente per il Comune;
- quanto al contenzioso De Icco, il CTU ha ridimensionato il *quantum* della vertenza (€ 37.270,00); il rischio di soccombenza quantificato al 20% giustifica lo stanziamento di € 7.000; il Comune peraltro confida che l'importo possa subire un'ulteriore riduzione e ha ritenuto di «*poter coprire le eventuali maggiori somme con le risorse ordinarie di bilancio*»;
- in definitiva, il contenzioso che interessa l'amministrazione «*risulta attualmente sotto controllo, essendo state definite le principali vertenze degli anni passati, e non essendoci nuovi giudizi avviati nell'ultimo anno*».

4.5 Dalla consultazione dei dati BDAP è peraltro emerso che, dopo aver stanziato nel bilancio di previsione 2019 un fondo contenzioso per € 10.000,00, in sede di successivo rendiconto l'Ente non ha accantonato alcuna quota a tale titolo nel risultato di amministrazione:

| | | | |
|--|--------------------------------------|--|--|
| Data/Ora: | 11.02.2021 / 18:16:24 | | |
| Esercizio: | 2019 | | |
| Fase: | Consuntivo | | |
| Documento contabile: | Schemi di bilancio | | |
| Denominazione ente: | COMUNE DI MONTESANO SALENTINO | | |
| Ambito geografico: | SUD | | |
| Regione: | PUGLIA | | |
| Solo ultima versione: | Si | | |
| Prospetto: | All. a) Risultato di amministrazione | | |
| Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2019 | | | |
| Parte accantonata | | | |
| Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12 | 385.092,85 | | |
| Fondo anticipazioni liquidità | 332.629,26 | | |
| Fondo perdite società partecipate | - | | |
| Fondo contenzioso | - | | |
| Altri accantonamenti | 2.060,67 | | |
| Totale parte accantonata | 719.782,78 | | |
| Parte vincolata | | | |
| Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili | - | | |
| Vincoli derivanti da trasferimenti | - | | |
| Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui | 50.152,10 | | |
| Vincoli formalmente attribuiti dall'ente | - | | |
| Altri vincoli | - | | |
| Totale parte vincolata | 50.152,10 | | |
| Parte destinata agli investimenti | | | |
| Totale parte destinata agli investimenti | - | | |
| Totale parte disponibile | - 329.115,27 | | |

Fonte: estrazione BDAP

Nella relazione dell'Organo di revisione sullo schema di rendiconto 2019 si afferma che «L'Ente non ha accantonato fondi per passività potenziali, a seguito di

ricognizione del contenzioso, in quanto la mole del contenzioso si è ridotta negli ultimi anni, le vertenze sono state in parte concluse anche transattivamente, gli impegni per le spese legali sono tutti regolarmente assunti, e lo stanziamento complessivo nel bilancio risulta congruo rispetto alla mole ancora pendente».

È noto che i fondi e gli accantonamenti introdotti dal d.lgs. 118/2011 costituiscono uno strumento preordinato a garantire gli equilibri di bilancio attraverso la preventiva sterilizzazione di risorse necessarie a compensare eventuali sopravvenienze passive o insussistenze dell'attivo.

In tale contesto un ruolo particolare riveste, tra gli altri, il fondo contenzioso o per altre passività potenziali (cfr. art. 167, comma 3, TUEL), che deve essere accantonato in misura congrua rispetto agli oneri stimati, seguendo le modalità previste dal principio contabile applicato della contabilità finanziaria.

In dettaglio, l'allegato n. 4/2 («Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria») al d.lgs. n. 118/2011 prevede (punto 5.2, lettera h) che «nel caso in cui l'ente, a seguito di contenzioso in cui ha significative probabilità di soccombere, o di sentenza non definitiva e non esecutiva, sia condannato al pagamento di spese, in attesa degli esiti del giudizio, si è in presenza di una obbligazione passiva condizionata al verificarsi di un evento (l'esito del giudizio o del ricorso), con riferimento al quale non è possibile impegnare alcuna spesa. In tale situazione l'ente è tenuto ad accantonare le risorse necessarie per il pagamento degli oneri previsti dalla sentenza, stanziando nell'esercizio le relative spese che, a fine esercizio, incrementeranno il risultato di amministrazione che dovrà essere vincolato alla copertura delle eventuali spese derivanti dalla sentenza definitiva. A tal fine si ritiene necessaria la costituzione di un apposito fondo rischi. Nel caso in cui il contenzioso nasce con riferimento ad una obbligazione già sorta, per la quale è stato già assunto l'impegno, si conserva l'impegno e non si effettua l'accantonamento per la parte già impegnata. L'accantonamento riguarda solo il rischio di maggiori spese legate al contenzioso.

In occasione della prima applicazione dei principi applicati della contabilità finanziaria, si provvede alla determinazione dell'accantonamento del fondo rischi spese legali sulla base di una ricognizione del contenzioso esistente a carico dell'ente formatosi negli esercizi precedenti, il cui onere può essere ripartito, in quote uguali, tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione o a prudente valutazione dell'ente, fermo restando

l'obbligo di accantonare nel primo esercizio considerato nel bilancio di previsione, il fondo riguardante il nuovo contenzioso formatosi nel corso dell'esercizio precedente (compreso l'esercizio in corso, in caso di esercizio provvisorio).

In presenza di contenzioso di importo particolarmente rilevante, l'accantonamento annuale può essere ripartito, in quote uguali, tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione o a prudente valutazione dell'ente. Gli stanziamenti riguardanti il fondo rischi spese legali accantonato nella spesa degli esercizi successivi al primo, sono destinati ad essere incrementati in occasione dell'approvazione del bilancio di previsione successivo, per tenere conto del nuovo contenzioso formatosi alla data dell'approvazione del bilancio.

In occasione dell'approvazione del rendiconto è possibile vincolare una quota del risultato di amministrazione pari alla quota degli accantonamenti riguardanti il fondo rischi spese legali rinviati agli esercizi successivi, liberando in tal modo gli stanziamenti di bilancio riguardanti il fondo rischi spese legali (in quote costanti tra gli accantonamenti stanziati nel bilancio di previsione).

È parimenti possibile ridurre gli stanziamenti di bilancio riguardanti il fondo rischi contenzioso in corso d'anno, qualora nel corso dell'esercizio il contenzioso, per il quale sono stati già effettuati accantonamenti confluiti nel risultato di amministrazione dell'esercizio precedente, si riduca per effetto della conclusione dello stesso contenzioso (ad es. sentenza, estinzione del giudizio, transazione, ecc.) che consentano la riduzione dell'accantonamento previsto per lo specifico rischio di soccombenza.

L'organo di revisione dell'ente provvede a verificare la congruità degli accantonamenti».

4.6 Con la nota del 12.3.2021 il Comune ha: i) dichiarato di aver «sottostimato l'accantonamento di tale voce nel rendiconto 2019»; ii) riferito che «Alla luce della normativa evidenziata, si sta provvedendo a inserire l'accantonamento nei prossimi documenti finanziari, effettuando le analisi dei rischi per ogni nuova vertenza, e la continua implementazione con la mappatura di eventuali nuovi contenziosi»; iii) segnalato che l'appello di una delle vertenze per cui non era stato effettuato alcun accantonamento si è di recente concluso favorevolmente per il Comune con il totale rigetto della domanda attorea.

4.7 Nel prendere atto degli impegni espressi dal Comune, si rammenta quanto più volte evidenziato nella giurisprudenza dalla Sezione delle autonomie (cfr. deliberazione n. 14/2017/INPR e, in precedenza, deliberazione n. 9/2016/INPR) circa l'attenzione da riservare alla quantificazione degli accantonamenti a fondo contenzioso, legato a rischi di soccombenza su procedure giudiziarie in corso per cui «risulta essenziale procedere ad una costante ricognizione e all'aggiornamento del contenzioso formatosi per attestare la congruità degli accantonamenti, che deve essere verificata dall'Organo di revisione. Anche in questo caso, la somma accantonata non darà luogo ad alcun impegno di spesa e confluirà nel risultato di amministrazione per la copertura delle eventuali spese derivanti da sentenza definitiva, a tutela degli equilibri di competenza nell'anno in cui si verificherà l'eventuale soccombenza».

La Sezione invita, dunque, l'Ente a proseguire nell'azione di costante monitoraggio dell'adeguatezza del fondo in esame, al fine di neutralizzare gli eventuali effetti pregiudizievoli derivanti dall'esito sfavorevole del contenzioso, nel rispetto dei principi di sana e prudente gestione finanziaria.

5. Debiti fuori bilancio

5.1 Nel 2018 l'Ente ha riconosciuto e finanziato debiti fuori bilancio per **€ 40.156,97**, di cui € 30.507,76 per sentenze esecutive (art. 194, comma 1, lett. a, TUEL) ed € 9.649,21 per acquisizione beni e servizi senza impegno di spesa (art. 194, comma 1, lett. e), TUEL).

Con la nota istruttoria è stato chiesto di indicare per tutti i debiti fuori bilancio, mediante compilazione di apposita tabella, la relativa classificazione ex art. 194, comma 1, TUEL, l'esercizio di emersione, gli estremi delle delibere consiliari di riconoscimento, l'eventuale pagamento nonché gli importi di eventuali debiti in attesa di riconoscimento. È stato altresì chiesto di comunicare eventuali atti di transazione sottoscritti nell'anno.

5.2 Con la nota di riscontro è stata restituita la tabella richiesta, da cui emerge che il Comune ha riconosciuto debiti fuori bilancio nel 2017 per € 196.107,81 (di cui € 49.423,80 non ancora pagati) e nel 2018 per € 41.713,71 (di cui € 5.446,31 non ancora pagati).

È stato, inoltre, rilevato il **riconoscimento massivo e tardivo** della legittimità dei debiti in esame da parte dell'organo consiliare. In particolare:

- con la deliberazione C.C. n. 38 del 29.11.2017 è stata riconosciuta la legittimità di **n. 212 posizioni debitorie** emerse negli **esercizi 2001-2016** per complessivi **€ 194.0246**;
- con la deliberazione C.C. n. 42 del 6.11.2018 è stata riconosciuta la legittimità di **n. 17 posizioni debitorie** emerse negli **esercizi 2015-2017** per complessivi **€ 9.649,21**.

5.3 In riscontro alla richiesta di chiarimenti dell'Ufficio, il Comune ha riferito che:

- il tardivo riconoscimento è dovuto all'esigenza di reperire le risorse finanziarie per la copertura degli stessi, con particolare riferimento ai debiti derivanti da sentenze;
- per alcuni di tali debiti era stato ipotizzato il ricorso ad accordi transattivi *«ma la situazione che si è venuta a creare nei rapporti con l'organo di revisione, da una parte ha fatto emergere una situazione debitoria in parte sconosciuta agli uffici stessi, dall'altra ha ulteriormente rallentato l'attività connessa con il risanamento che comunque era nelle intenzioni dell'amministrazione comunale fin dal suo insediamento»*;
- per alcuni dei debiti in questione non sono pervenuti solleciti di pagamento, trattandosi di debiti di modesta entità;
- nonostante il tardivo riconoscimento e pagamento, non sono state richieste somme aggiuntive da parte dei creditori;
- il riconoscimento massivo è *«conseguenza dell'attività dell'organo di revisione, che, in autonomia, aveva proceduto alla redazione di un elenco di posizioni debitorie, con le modalità sopra illustrate dal quale, poi, gli uffici comunali hanno estrapolato l'elenco allegato alla deliberazione n. 38»*; l'aver a disposizione un elenco già predisposto e i tempi ristretti in vista dell'esame della situazione debitoria da parte del Consiglio regionale non avrebbero consentito di adottare singoli atti per ciascun debito.

5.4 Le modalità di gestione dei debiti fuori bilancio seguite dal Comune non risultano in linea con i principi di sana e corretta gestione finanziaria.

I debiti fuori bilancio «*costituiscono obbligazioni perfezionate e scadute, ma non registrate in bilancio tempestivamente ai sensi dell'art. 183 TUEL*» (Corte dei conti, SS.RR. in sede giurisdizionale in speciale composizione, sentenza n. 11/2018/EL) e l'ordinamento contabile fissa le condizioni affinché possa legittimamente adoperarsi il procedimento di riconoscimento da parte delle amministrazioni locali.

Di recente questa Sezione ha avuto modo di affermare che «*i principi di sana e corretta gestione finanziaria impongono di effettuare il tempestivo riconoscimento dei debiti fuori bilancio in modo da non pregiudicare l'attendibilità delle risultanze di gestione e l'equilibrio economico-finanziario complessivo dell'ente. Infatti, nel regolamentare il procedimento di riconoscimento, l'art. 194 del d.lgs. n. 267/2000 prevede, tra l'altro, che tale adempimento debba trovare attuazione almeno in occasione dell'accertamento del permanere degli equilibri generali di bilancio (art. 193 comma 2 TUEL), nonché nelle altre cadenze periodiche stabilite dal regolamento di contabilità. In questa prospettiva, il riferimento, ad opera dell'art. 194 co. 1 del TUEL ad adempimenti periodici e temporalmente cadenzati testimonia come una corretta applicazione dell'istituto, in presenza dei presupposti di legge, debba consentire di far emergere eventuali passività insorte nel corso dell'esercizio, in applicazione dei principi di veridicità, trasparenza e pareggio di bilancio, nonché di adottare le misure necessarie al ripristino dell'equilibrio della gestione finanziaria. Inoltre, la tempestività della segnalazione dell'insorgenza di tali debiti e del loro riconoscimento consente di evitare l'insorgere di ulteriori passività a carico dell'ente, quali, ad esempio, eventuali interessi o spese di giustizia (Sezione regionale controllo Veneto, n. 130/2019/PRSE)*» (Sez. reg. contr. Puglia, deliberazione n. 5/2021/PRSE).

Il ritardo nel riconoscimento, con rinvio a esercizi successivi a quello in cui il debito è emerso, comporta una non corretta rappresentazione della situazione patrimoniale e finanziaria dell'ente (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 21/2018/QMIG e deliberazione n. 21/2019/QMIG; Sezioni riunite in sede giurisdizionale, n. 37/2020/EL) (in termini, Sez. reg. contr. Lazio, deliberazione n. 14/2021/PAR).

In tale prospettiva, privo di valenza giustificatrice appare il riferimento al fatto che, nonostante il tardivo riconoscimento e pagamento dei debiti in

questione, i creditori non abbiano richiesto somme aggiuntive; si tratta di circostanza che solo in via puramente casuale ha impedito che il bilancio comunale fosse gravato da ulteriori oneri.

Sul piano generale, occorre sottolineare che la formazione di debiti fuori bilancio costituisce un indice della difficoltà di programmare e governare correttamente i procedimenti di spesa nell'osservanza delle norme del TUEL e del d.lgs. n. 118/2011.

Dall'esame della relazione dell'Organo di revisione allo schema di rendiconto 2019 emerge peraltro l'aumento significativo dei debiti fuori bilancio riconosciuti e finanziati nel 2019 rispetto al 2018, quasi tutti connessi con acquisizione di beni e servizi senza impegno di spesa:

| Analisi e valutazione dei debiti fuori bilancio | | | |
|---|------------|--------------------|---------------------|
| | 2017 | 2018 | 2019 |
| Articolo 194 T.U.E.L.: | | | |
| - lettera a) - sentenze esecutive | | € 30.507,76 | € 13.022,93 |
| - lettera b) - copertura disavanzi | | | |
| - lettera c) - ricapitalizzazioni | | | |
| - lettera d) - procedure espropriative/occupazione d'urgenza | | | |
| - lettera e) - acquisizione beni e servizi senza impegno di spesa | | € 9.649,21 | € 129.217,50 |
| Totale | € - | € 40.156,97 | € 142.240,43 |

Fonte: Comune di Montesano Salentino – relazione Organo di revisione su schema di rendiconto 2019

Nel confermare la criticità relativa al tardivo e massimo riconoscimento di debiti fuori bilancio, il Collegio reputa necessario che l'Ente adotti tutte le iniziative tese a evitare la formazione di debiti fuori bilancio attraverso una più accurata attività di programmazione delle spese (incluse quelle per acquisizione di beni e servizi) e, in ogni caso, ad assicurarne una gestione coerente con i principi di sana gestione finanziaria sopra richiamati.

6. Parametri di deficitarietà

In base alla certificazione dei parametri definiti (in attuazione dell'art. 242, comma 2, TUEL) dal d.m. 28.12.2018, l'Ente ha superato:

- nel 2018, il parametro P5 (codice indicatore 12.4, Sostenibilità disavanzo effettivamente a carico dell'esercizio), deficitario ove il rapporto «Disavanzo

iscritto in spesa del conto del bilancio/accertamenti dei titoli 1, 2 e 3 delle entrate» sia superiore all'1,20%;

- nel 2019, lo stesso parametro P5 e il parametro P6 (codice indicatore 13.1, Debiti riconosciuti e finanziati), deficitario ove il rapporto «Importo debiti fuori bilancio riconosciuti e finanziati / Totale impegni titolo 1 e titolo 2» sia superiore all'1%.

Ai sensi dell'art. 242, comma 1, TUEL, sono da considerarsi in condizioni strutturalmente deficitarie gli enti locali che presentano gravi e incontrovertibili condizioni di squilibrio, rilevabili da un'apposita tabella, da allegare al rendiconto della gestione, contenente parametri obiettivi dei quali almeno la metà presentino valori deficitari.

Nondimeno, secondo il consolidato orientamento della Sezione, il mancato rispetto anche di uno solo di questi parametri costituisce un indice di allarme sulla tenuta dei conti in termini di sana, prudente e corretta gestione finanziaria (Sez. reg. contr. Puglia, delib. n. 53/PRSP/2011, n. 85/PRSP/2012, n. 115/PRSP/2012, n. 2/PRSP/2013, n. 77/PRSP/2013, n. 2/PRSP/2014, n. 139/PRSP/2015, n. 2/2020/PRSE e n. 103/2020/PRSE).

Si richiama il Comune all'osservanza dei parametri di che trattasi.

7. Tempestività dei pagamenti

7.1 Con la nota istruttoria è stata rilevata la difficoltà dell'Ente ad assicurare il pagamento delle fatture ricevute nel 2018, atteso che solo il 42,23% del loro importo è risultato pagato.

| % pagamenti | n. fatture | Importo totale fatture | Importo pagato | Tempo medio di pagamento ponderato | Tempo medio di ritardo ponderato | stock debito residuo al 31.12.2018 | n. fatture |
|-------------|------------|------------------------|----------------|------------------------------------|----------------------------------|------------------------------------|------------|
| 42,23% | 587 | 1.025.491,39 | 420.754,69 | 75,39 | 45,39 | 526.884,94 | 419 |

Fonte: dati MEF reperibili agli indirizzi http://www.mef.gov.it/focus/article_0055.html e <http://www.mef.gov.it/documenti-pubblicazioni/open-data/pcm/index.html> (art. 1, comma 869, della l. 30.12.2018, n. 145).

Fonte: Corte dei conti, Sez. reg. contr. Puglia – nota istruttoria del 4.6.2020

Ciò posto, è stato chiesto di:

- fornire delucidazioni sulle ragioni della rilevata criticità e di illustrare gli eventuali interventi correttivi previsti, anche di natura organizzativa e procedimentale;
- fornire i medesimi dati del prospetto di cui sopra relativi all'esercizio 2019 con aggiornamento dello *stock* del debito complessivo 2018;
- motivare la mancata pubblicazione, nell'apposita sezione dell'area «Amministrazione trasparente», dell'indicatore di tempestività dei pagamenti relativo all'esercizio 2018 e, in ogni caso, di comunicare il dato e l'avvenuta pubblicazione.

7.2 Con la nota del 4.8.2020 il Comune ha:

- fornito le seguenti tabelle:

| Anno 2018 | | | | | | | |
|-----------|--|--|--|--|--|------------------------------------|--|
| | | | | | | stock debito residuo al 31/12/2018 | |
| | | | | | | 305.454,31 | |

| Anno 2019 | | | | | | | |
|-------------|------------|------------------------|----------------|------------------------------------|----------------------------------|------------------------------------|------------|
| % pagamenti | n. fatture | Importo totale fatture | Importo pagato | Tempo medio di pagamento ponderato | Tempo medio di ritardo ponderato | stock debito residuo al 31/12/2019 | n. fatture |
| 87,33% | | 1.185.649,92 | 1.035.413,11 | 65 | 35 | 150.236,81 | 429 |

Fonte: Comune di Montesano Salentino – nota del 4.8.2020

- comunicato l'avvenuta pubblicazione sul sito della sezione «Amministrazione trasparente», dell'indicatore di tempestività dei pagamenti relativo all'esercizio 2018:

INDICATORE TEMPESTIVITA' DEI PAGAMENTI ANNUALE 2018

(D.P.C.M. del 22-09-2014)

| | |
|--|------------|
| Indicatore tempestività dei pagamenti annuale 2018: | 68,83 |
| Importo annuale pagamenti posteriori alla scadenza: euro | 659.685,80 |

Fonte: Comune di Montesano Salentino – nota del 4.8.2020

- ricondotto alla ristrutturazione del sito, di recente completata, la mancata pubblicazione dell'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti relativo al 2018.

7.3 Ciò posto, il Collegio deve constatare le difficoltà dell'Ente a garantire il tempestivo pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili, come risulta confermato dai dati relativi agli ultimi due esercizi:

| | Indicatore tempestività dei pagamenti annuale | Importo annuale pagamenti posteriori alla scadenza (euro) |
|-------------|--|--|
| 2019 | 52,50 | 973.245,56 |
| 2020 | 95,84 | 799.340,87 |

Fonte: Comune di Montesano Salentino (dati tratti dal sito istituzionale - sezione «Amministrazione trasparente»)

<https://www.comunemontesanosalentino.it/montesano/zf/index.php/trasparenza/index/index/categoria/131>

La lentezza nello smaltimento dei debiti commerciali prefigura una difficoltà di condurre a conclusione i procedimenti di spesa (con il relativo pagamento) entro tempi fisiologici.

Tale circostanza rappresenta un fattore di criticità alla luce del d.lgs. n. 231/2002 (recante «Attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali»); in particolare, il comma 1 dell'art. 4 dispone che gli interessi moratori decorrono, senza che sia necessaria la costituzione in mora, dal giorno successivo alla scadenza del termine per il pagamento; ai sensi del successivo comma 2, il periodo di pagamento non può superare i 30 giorni per tutte le diverse ipotesi ivi contemplate, salva la possibilità per le parti, nelle transazioni commerciali in cui il debitore è una pubblica amministrazione, di pattuire in modo espresso un termine superiore, ma solo «quando ciò sia oggettivamente giustificato dalla natura particolare del contratto o da talune sue caratteristiche» e fermo restando che i termini di cui al comma 2 non possono essere superiori a sessanta giorni.

Inoltre, la reiterazione di prassi non orientate al rigoroso rispetto delle scadenze di pagamento potrebbe costituire fonte di responsabilità amministrativa a carico dei funzionari coinvolti. In questo ambito, è opportuno

richiamare l'art. 183, comma 8, TUEL, secondo il quale *«Al fine di evitare ritardi nei pagamenti e la formazione di debiti pregressi, il responsabile della spesa che adotta provvedimenti che comportano impegni di spesa ha l'obbligo di accertare preventivamente che il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di cassa e con le regole del patto di stabilità interno; la violazione dell'obbligo di accertamento di cui al presente comma comporta responsabilità disciplinare ed amministrativa. Qualora lo stanziamento di cassa, per ragioni sopravvenute, non consenta di far fronte all'obbligo contrattuale, l'amministrazione adotta le opportune iniziative, anche di tipo contabile, amministrativo o contrattuale, per evitare la formazione di debiti pregressi»*.

In materia, si deve richiamare, altresì, la previsione – ad opera della legge di bilancio 2019 (art. 1, comma 859 e ss. della l. n. 145/2018, come modificati dall'art. 1, commi 854 e 855 della l. n. 160/2019) – di un apposito fondo denominato «Fondo di garanzia per i debiti commerciali» da costituire a partire dal 2021 (cfr., sul punto, Sez. reg. contr. Puglia, deliberazioni n. 98/2020/PRSE e n. 111/2020/PRSP). Le disposizioni in questione, qualificate come *«principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione»* (art. 1, comma 858), hanno introdotto misure a garanzia dell'effettività dei pagamenti: come di recente chiarito dal giudice contabile, *«Viene imposta la creazione di uno specifico Fondo di garanzia dei debiti commerciali, quale nuovo accantonamento atto a limitare la capacità di spesa degli enti locali non in regola con i pagamenti, con lo scopo di assicurare che la capacità di spesa non ecceda l'effettiva disponibilità di cassa, su cui non sarà possibile disporre impegni e pagamenti»* (Sez. reg. contr. Lazio, deliberazione n. 98/2020/PRSE).

La disciplina in esame è stata interessata da alcune modifiche apportate dal d.l. 31.12.2020, n. 183 (c.d. decreto milleproroghe). Tra le altre, l'art. 2, comma 4-*quater*, lett. a) del decreto citato (comma inserito in sede di conversione da parte della l. 26.2.2021, n. 21) ha aggiunto un periodo finale all'art. 1, comma 861, della l. n. 145/2018, introducendo una deroga (temporalmente limitata) alle modalità di elaborazione dei due indicatori (quello relativo al ritardo medio e quello inerente alla riduzione del debito pregresso) che fanno scattare l'obbligo di

accantonamento del fondo in esame: in dettaglio, è stato stabilito che «*limitatamente all'esercizio 2021*» le amministrazioni pubbliche (come individuate dal comma 859), qualora riscontrino, dalle proprie registrazioni contabili, pagamenti di fatture commerciali non comunicati alla piattaforma elettronica per la gestione telematica del rilascio delle certificazioni di cui all'art. 7, comma 1, del d.l. n. 35/2013, possono elaborare gli indicatori di cui ai commi 859 e 860 della l. n. 145/2018 sulla base dei propri dati contabili, includendo anche i pagamenti non comunicati, previa verifica da parte del competente organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile.

Di recente la Corte costituzionale, nel dichiarare la legittimità delle disposizioni introdotte dalla legge di bilancio 2019, ha evidenziato la rilevanza – per la competitività e l'efficienza del sistema economico, oltre che per l'equilibrio finanziario dei bilanci pubblici – del rispetto dei tempi di pagamento da parte delle pubbliche amministrazioni, rammentando che «*La disciplina dell'adempimento delle obbligazioni pecuniarie dei soggetti pubblici ha infatti una notevole incidenza sul sistema economico, in considerazione del ruolo di acquirenti di beni, servizi e prestazioni rivestito dalle amministrazioni pubbliche e dell'ingente quantità di risorse a tal fine impiegate. L'importanza del fenomeno è stata recepita dalla direttiva 2011/7/UE, sia rimarcando la necessità di «un passaggio deciso verso una cultura dei pagamenti rapidi» (considerando n. 12), sia evidenziando che i «ritardi di pagamento influiscono negativamente sulla liquidità e complicano la gestione finanziaria delle imprese. Essi compromettono anche la loro competitività e redditività quando il creditore deve ricorrere ad un finanziamento esterno a causa di ritardi nei pagamenti. Il rischio di tali effetti negativi aumenta considerevolmente nei periodi di recessione economica, quando l'accesso al finanziamento diventa più difficile» (considerando n. 3). D'altronde i tardivi pagamenti rischiano di pregiudicare anche «il corretto funzionamento del mercato interno», nonché «la competitività delle imprese e in particolare delle PMI», valori che la direttiva, all'art. 1, eleva a suoi principali obiettivi. Il legislatore italiano, conformandosi a tale direttiva e in risposta all'ingente ammontare maturato dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni, nell'ultimo decennio ha dato avvio a specifiche misure per incidere su tale patologica situazione. Del resto, la stessa giurisprudenza di questa Corte, già a ridosso del recepimento della direttiva*

2011/7/UE, ha sottolineato la gravità del problema, evidenziando che «il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione è obiettivo prioritario [...] non solo per la critica situazione economica che il ritardo ingenera nei soggetti creditori, ma anche per la stretta connessione con l'equilibrio finanziario dei bilanci pubblici, il quale viene intrinsecamente minato dalla presenza di situazioni debitorie non onorate tempestivamente» (sentenza n. 250 del 2013). Va infatti considerato anche il rilevante tema dell'esposizione debitoria per interessi passivi per ritardati pagamenti che, in considerazione anche del loro specifico e oneroso criterio di calcolo, riduce le effettive risorse da destinare alle finalità istituzionali» (sentenza n. 78 del 2020, § 5 del Considerato in diritto).

In definitiva, la Sezione, prendendo atto dell'impegno manifestato dal Comune in sede di adunanza a migliorare il profilo in esame, rileva la necessità di individuare e attuare misure finalizzate ad assicurare il rispetto delle regole in tema di pagamenti, atteso che «[...] la loro inosservanza non solo espone l'ente alle conseguenze risarcitorie nei confronti dei creditori, ma vieppiù alle specifiche sanzioni stabilite dall'ordinamento, palesando altresì un inammissibile condizionamento della capacità di onorare tempestivamente le proprie obbligazioni e di adempiere ai pagamenti, in contrasto quindi con l'esigenza di garantire sia l'agere licere, che il rispetto del "buon andamento" dell'azione amministrativa contemplati dall'art. 97 della Costituzione» (Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, deliberazione n. 108/2020/PRSP).

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia, con riferimento al rendiconto di gestione relativo all'esercizio finanziario 2018 del Comune di Montesano Salentino (LE),

ACCERTA

la presenza di profili di criticità nei termini indicati in parte motiva;

RACCOMANDA

al Comune di attenersi a comportamenti conformi a una sana gestione finanziaria e di porre in essere azioni volte a garantire il superamento delle criticità evidenziate;

DISPONE

- la trasmissione della presente deliberazione, a cura della Segreteria, al Sindaco del Comune di Montesano Salentino, al Presidente del Consiglio comunale affinché ne dia tempestiva comunicazione all'Organo consiliare e all'Organo di revisione, per gli adempimenti di cui all'art. 239 TUEL;
- la pubblicazione della presente deliberazione sul sito istituzionale dell'Ente ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 14.3.2013, n. 33.

Così deliberato nella camera di consiglio del 18 marzo 2021.

Il magistrato relatore

F.to dott. Giovanni NATALI

Il Presidente f.f.

F.to dott. Carlo PICUNO

Depositata in Segreteria il 23 marzo 2021

Il Direttore della segreteria

F.to dott. Salvatore SABATO