



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Enrico Torri	Presidente
Carlo Picuno	Consigliere
Giovanni Natali	Referendario
Nunzio Mario Tritto	Referendario
Daniela Piacente	Referendario
Antonio Marsico	Referendario, <i>relatore</i>
Lucia Minervini	Referendario
Giovanna Olivadese	Referendario

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

sul rendiconto di gestione del **Comune di Gallipoli (LE)** relativo all'esercizio 2019;

udito il relatore dott. Antonio Marsico nella camera di consiglio del 2 dicembre 2021, convocata con ordinanza n. 65/2021 e svoltasi in video conferenza mediante collegamenti da remoto per il perdurare dell'emergenza sanitaria, ai sensi dell'art. 85 del d.l. n. 18/2020 s.m.i. e del decreto del Presidente della Corte dei conti n. 287 del 28.10.2020;

Premesso in

FATTO

1. A seguito dell'esame della relazione dell'Organo di revisione prevista dall'art. 1, comma 166, della l. n. 266/2005, con nota prot. Cdc n. 3637 del 27/05/2021 (indirizzata al Sindaco e all'Organo di revisione) è stata avviata nei

confronti del Comune di Gallipoli un'attività istruttoria finalizzata ad ottenere chiarimenti su alcuni aspetti della gestione finanziaria relativa all'esercizio 2019.

2. L'Amministrazione comunale ha fornito riscontro alla richiesta di chiarimenti con nota del 25/06/2021 (prot. Cdc n. 4150 del 25/06/2021).

3. Il magistrato istruttore non risultando superate alcune criticità, ha formulato osservazioni con relazione istruttoria integrativa trasmessa al Comune in data 17.09.2021 (prot. Cdc n. 5853 in pari data); tale relazione assegnava al Comune il termine del 29 settembre 2021 per far pervenire a questa Sezione eventuali memorie illustrative o elementi istruttori integrativi.

4. Con nota del 28.09.2021 prot. Cdc 6196 di pari data, l'Ente ha inviato memorie illustrative nelle quali dichiara, tra l'altro, che *“prende atto di tutte le osservazioni formulate”* e *“provvederà ad adottare ogni misura necessaria a superare le criticità evidenziate in conformità a quanto evidenziato”*.

Considerato in

DIRITTO

Il controllo delle Sezioni regionali della Corte dei conti

1. 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 legge 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.

2. 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 SSN 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.

3. 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).

4. 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).

5. 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 potenzialmente idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria; l'Ente interessato è chiamato a valutare le segnalazioni ricevute e a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento.

Ciò posto, la Sezione, preso atto delle risposte fornite dall'Amministrazione comunale e degli ulteriori elementi emersi nel corso dell'istruttoria, formula le seguenti considerazioni precisando, peraltro, che l'assenza di specifico rilievo non vale ad integrare implicita valutazione positiva.

1. Risultato di amministrazione

Si premette, qui di seguito, l'illustrazione del risultato di amministrazione dell'esercizio finanziario 2019 (fonte: BDAP).

		2019
Fondo cassa al 1° gennaio		13.670.203,26
Riscossioni	(+)	29.349.897,18
Pagamenti	(-)	28.866.966,04
Saldo di cassa al 31 dicembre	(=)	14.153.134,40
Pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre	(-)	14.153.134,40
Fondo di cassa al 31 dicembre	(=)	14.153.134,40
Residui attivi	(+)	20.570.122,25
Residui passivi	(-)	9.816.814,00
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti	(-)	1.759.957,72
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale	(-)	696.317,30
Risultato di amministrazione al 31 dicembre	(=)	22.450.167,63
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12		9.714.341,33
Fondo anticipazioni liquidità DL 35 del 2013 e successive modifiche e rifinanziamenti		0,00
Fondo perdite società partecipate		0,00
Fondo contenzioso		1.920.000,00
Altri accantonamenti		40.737,13
Totale parte accantonata		11.675.078,46
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili		994.149,93
Vincoli derivanti da trasferimenti		2.133.889,91
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui		0,00
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente		0,00
Altri vincoli		0,00
Totale parte vincolata		3.128.039,84
Totale parte destinata agli investimenti		2.597.310,34
Totale parte disponibile		5.049.738,99

Al fine di verificare l'attendibilità del risultato di amministrazione dell'esercizio 2019 e di rilevare possibili profili di miglioramento della gestione finanziaria, sono stati svolti approfondimenti istruttori relativamente al Fondo pluriennale vincolato, al FCDE, al Fondo contenzioso e al Fondo perdite società partecipate.

1.1 Fondo pluriennale vincolato

1.1.1 In fase istruttoria, constatato il valore del FPV pari a € 1.759.957,72 per la parte corrente e a € 696.317,30 per la parte capitale, la Sezione ha chiesto all'Ente di fornire indicazioni sull'alimentazione del predetto fondo: in particolare, ha chiesto di trasmettere l'elenco degli impegni di parte corrente e di parte capitale per i quali si è proceduto al 31.12.2019 alla re-imputazione negli esercizi successivi con attivazione del fondo pluriennale vincolato.

Con nota di risposta del 25.6.2021 l'Amministrazione comunale ha trasmesso in allegato l'elenco degli impegni di parte corrente e di parte capitale re-imputati al 31 dicembre 2019, con indicazione della relativa fonte di finanziamento (libera o vincolata). Nella nota del 25.6.2021 il Comune ha segnalato, altresì, che *"la re-imputazione degli impegni di parte capitale non risulta effettuata sulla base di un cronoprogramma dei pagamenti dell'investimento"*. Diversamente, su tale punto, nelle successive memorie del 28.09.2021 prot. Cdc 6196, il Comune prende atto di quanto evidenziato dalla Sezione e *"fa presente che la re-imputazione degli impegni di parte capitale avviene nel rispetto del principio della competenza finanziaria potenziata secondo il cronoprogramma degli investimenti"*.

1.1.2 In relazione a quanto precede, il Collegio ritiene opportuno rimarcare che la funzione del FPV - *"strumento di programmazione e controllo delle modalità e dei tempi di impiego delle risorse, prevalentemente vincolate"* (Sez. Autonomie n. 4/2015/INPR) - è quella di tutelare gli equilibri del bilancio mediante la previsione di uno specifico accantonamento che fornisca copertura ad obbligazioni ed impegni assunti dagli Enti nei casi in cui vi sia uno iato temporale tra il momento di accertamento delle risorse e quelle del loro effettivo utilizzo.

In questa prospettiva, la Sezione ricorda che la gestione del FPV deve avvenire in coerenza con il principio della competenza finanziaria potenziata di cui il fondo costituisce uno strumento attuativo proprio in considerazione della valorizzazione giuridico-amministrativa ed economico-finanziaria del cronoprogramma degli interventi di spesa (cfr. Sez. reg. controllo Puglia, n. 122/2021/PRSE e n. 48/2021/PRSE).

1.2 Fondo crediti di dubbia esigibilità

1.2.1 In fase di istruttoria, constatato il valore del FCDE accantonato nel risultato di amministrazione, secondo il metodo ordinario, per € 9.714.341,33, è stato chiesto all'Ente di fornire l'analitico prospetto di conteggio del fondo e di compilare integralmente la tabella di seguito riportata per tutte le annualità indicate. Con le controdeduzioni del 25.6.2021, il Comune di Gallipoli ha trasmesso il prospetto di determinazione del FCDE e ha provveduto alla compilazione della tabella relativa alla riscossione dei residui delle principali entrate di seguito illustrata.

Residui attivi		Esercizi precedenti	2015	2016	2017	2018	2019	Totale residui conservati al 31.12.2019 (1)	FCDE al 31.12.2019
IMU/TASI	Residui iniziali	711.844,15	189.126,06	10.700,00	0,00	0,00	1.000.000,00	785.493,43	617.005,09
	Riscosso c/residui al 31.12	92.718,09	189.126,06	10.700,00	0,00	0,00	214.506,57		
	Percentuale di riscossione	13,03	100,00	100,00	0,00	0,00	21,45		
TARSU/TIA/TARI/TARES	Residui iniziali	8.041.662,56	7.949.090,83	8.459.546,44	9.481.489,04	11.028.284,24	11.893.759,40	12.473.806,45	9.097.336,24
	Riscosso c/residui al 31.12	3.499.382,15	3.273.193,06	2.107.568,36	2.189.358,24	2.570.524,02	2.718.038,00		
	Percentuale di riscossione	43,52	41,18	24,91	23,09	23,31	22,85		
Sanzioni per violazioni codice della strada	Residui iniziali	0,00	3.433,63	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Riscosso c/residui al 31.12	0,00	3.433,63	0,00	0,00	0,00	0,00		
	Percentuale di riscossione	0,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00		
Fitti attivi e canoni patrimoniali	Residui iniziali	0,00	0,00	121.600,00	9.387,89	0,00	31.017,38	118.001,18	0,00
	Riscosso c/residui al 31.12	0,00	0,00	109.513,39	0,00	0,00	31.017,38		
	Percentuale di riscossione	0,00	0,00	90,06	0,00	0,00	100,00		
Proventi acquedotto	Residui iniziali	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Riscosso c/residui al 31.12	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		
	Percentuale di riscossione	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		
Proventi canoni depurazione	Residui iniziali	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Riscosso c/residui al 31.12	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		
	Percentuale di riscossione	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		

1.2.2 In relazione a quanto precede si osserva quanto segue.

1.2.3 I prospetti pervenuti consentono di constatare come il procedimento di svalutazione abbia contemplato le sole risorse relative alla tassa rifiuti e

all'IMU. Non sono state prese in considerazione altre entrate del titolo I né risorse rinvenienti da altri titoli d'entrata per le quali pure sussistono non pochi residui.

Sul piano generale, poi, il dato complessivo dei residui attivi relativamente al risultato di amministrazione dell'esercizio 2019 (fonte BDAP) mostra una significativa incidenza sul risultato stesso dei residui attivi provenienti da gestioni precedenti, in quanto tali residui sono largamente prevalenti rispetto a quelli della gestione di competenza, come di seguito illustrato:

Anno 2019	Gestione - Residui	Gestione - Competenza	Gestione - Totale
Residui attivi	14.015.631,64	6.554.490,61	20.570.122,25

Fonte: rielaborazione Corte dei conti - Sez. controllo Puglia su dati BDAP

Tanto premesso, la Sezione evidenzia l'importanza di effettuare un prudente apprezzamento delle entrate di dubbia e difficile esazione, alla stregua dell'art. 167 TUEL e del principio contabile applicato n. 4/2 allegato al d.lgs. n. 118/2011 concernente la contabilità finanziaria (§ 3 ed Appendice tecnica es. n. 5 dell'allegato n. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011). Il procedimento di «svalutazione» deve avere effetto sulla programmazione e previsione degli impieghi delle medesime entrate in termini di spesa, al fine di tutelare l'ente dal rischio di utilizzare entrate non effettive, finanziando obbligazioni passive perfezionate, scadute ed esigibili con entrate non disponibili e quindi finanziando il bilancio di previsione e la gestione in sostanziale situazione di disavanzo (Sezione delle autonomie, delibere n. 14/2017/INPR e 4/2015/INPR; Corte costituzionale, sentenza n. 250 del 2013). In questo orizzonte, nel sottolineare l'importanza dell'accantonamento al FCDE, il principio contabile applicato della contabilità finanziaria dispone che *«In ogni caso il risultato di amministrazione non può mai essere considerato una somma «certa», in quanto esso si compone di poste che presentano un margine di aleatorietà riguardo alla possibile sovrastima dei residui attivi e alla sottostima dei residui passivi. Considerato che una quota del risultato di amministrazione, di importo corrispondente a quello dei residui attivi di dubbia e difficile esazione, è destinato a dare copertura alla cancellazione dei crediti, l'accantonamento di una quota del risultato di amministrazione*

al fondo crediti di dubbia esigibilità costituisce lo strumento per rendere meno «incerto» il risultato di amministrazione [...]» (§ 9.2.7 – all. 4/2 – d.lgs. n. 118/2011).

1.3 Fondo contenzioso

1.3.1 In fase istruttoria, alla luce dell'accantonamento nel risultato di amministrazione di un fondo contenzioso pari a € 1.920.000,00, è stato chiesto all'Ente di illustrare le modalità di calcolo del predetto fondo e di allegare l'elenco analitico del contenzioso pendente alla data del 31/12/2019, compilando un'apposita tabella in formato *excel*.

Al riguardo, il Comune ha trasmesso nella nota di risposta un elenco dei contenziosi con la stima del rischio di soccombenza ed ha comunicato quanto segue: *“Con riferimento alla determinazione del Fondo contenzioso accantonato nell'avanzo di amministrazione, si rappresenta che lo stesso tiene principalmente conto delle controversie di valore maggiormente significativo (mediamente superiore ad euro 10.000,00), fermo restando che comunque l'Ente riesce ordinariamente a garantire il ripiano dei debiti fuori bilancio mediante gli stanziamenti dedicati del bilancio di previsione annuale. In tal senso, nel corso dell'esercizio 2020 sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio in misura pari ad euro 304.889,42, tutti ascrivibili alla fattispecie di cui all'art. 194, comma 1, lett. a), del D. Lgs. n. 267/2000 e finanziati con gli stanziamenti dedicati previsti nel bilancio dell'esercizio.*

Nel 2021, all'attualità, sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio in misura pari ad euro 162.480,43, tutti ascrivibili alla fattispecie di cui all'art. 194, comma 1, lett. a), del D. Lgs. n. 267/2000 e finanziati con gli stanziamenti dedicati previsti nel bilancio di competenza 2021.

Si dà quindi atto di aver compilato la tabella di cui all'allegato 1, sulla base all'istruttoria condotta dal settore Affari legali, con indicazione del contenzioso pendente al 31 dicembre 2019, avente ad oggetto domanda risarcitoria. L'importo determinato è stato prudenzialmente arrotondato in considerazione dell'alea del giudizio ovvero per la gestione di eventuali contenziosi sfuggiti alla ricognizione operata.

In merito ai giudizi di maggior valore riportati nella tabella di cui all'allegato 1, dall'istruttoria condotta dal settore Affari legali dell'Ente, si segnala che:

- per i giudizi riportati ai nn. 1, 3, 4, 7, 14 e 57 è già intervenuta sentenza di rigetto del ricorso in primo grado;

- per il giudizio riportato al numero d'ordine 6, si stima un rischio di soccombenza elevato ma per un ammontare da riconoscere sensibilmente ridotto rispetto alla richiesta, anche sulla base delle indicazioni fornite dal legale patrocinante l'Ente. Trattasi di una richiesta di risarcimento danni per un evento occorso ad un cittadino che ne ha provocato il decesso; tuttavia, in considerazione dell'età avanzata sia del de cuius sia del coniuge superstite, la misura del danno si stima venga ridotta;

- per il giudizio riportato al numero d'ordine 49, si è eccepito il difetto di legittimazione passiva dell'Ente in quanto il giudizio è rivolto di fatto nei confronti del Datore di lavoro in seguito ad infortunio sul lavoro che ne ha provocato la morte. Dalla relazione prodotta dal legale patrocinante l'Ente, si stima che il rischio di soccombenza dell'Ente sia remoto;

- per il giudizio riportato al numero d'ordine 34, il Comune è risultato soccombente, giusta sentenza dell'11 dicembre 2019. Sul punto, non si è provveduto ad alcun accantonamento in quanto il relativo debito è stato oggetto di riconoscimento nel primo Consiglio Comunale del 2020 e ripianato con le risorse previste sullo stanziamento finalizzato previsto nel bilancio 2020."

Si riportano qui di seguito, per estratto, i dati relativi al contenzioso enucleati dal summenzionato elenco fornito dal Comune.

N. d'ordine	Contenzioso	Valore causa (in euro)	Importo spesa in caso di soccombenza	Somma già impegnata	Stima rischio soccombenza (in %)	Importo accantonato a fondo
1	IM.	1.848.085,47	1.848.085,47	-	25%	462.021,37
2	CO.	68.992,33	68.992,33	-	50%	34.496,17
3	LA F.	165.679,20	165.679,20	-	25%	41.419,80
4	S. P. SRL	50.000,00	50.000,00	-	25%	15.000,00
5	R. L.	50.000,00	50.000,00	-	50%	25.000,00
6	M. A.	1.343.950,99	660.000,00	-	90%	594.000,00
7	J. C. Srl	202.403,44	202.403,44	-	25%	50.600,86
8	C. C.	14.856,00	14.856,00	-	50%	7.428,00

9	C. F.	2.075,45	2.075,45	-	30%	-
10	S. R.	2.000,00	2.000,00	-	50%	-
11	A. T.	548,86	548,86	-	50%	-
12	A. I. SRL	8.600,00	8.600,00	-	50%	-
13	B. S.	15.883,49	15.883,49	-	50%	7.941,75
14	C. COOP. ARL	255.843,00	255.843,00	-	25%	63.960,80
15	C.G. /C. S.	3.057,90	3.057,90	-	50%	-
16	C. V.	15.759,18	15.759,18	-	50%	7.879,59
17	C. L.	207,83	207,83	-	50%	-
18	ASL LE	4.778,50	4.778,50	-	50%	-
19	AVV.C .	75.214,39	75.214,39	-	50%	37.607,20
20	C. A.M.	32.747,00	32.747,00	-	50%	16.373,50
21	C. F.	4.551,00	4.551,00	-	50%	-
22	C. A.	50.409,82	50.409,82	-	50%	25.204,91
23	D. G. F.	18.663,00	18.663,00	-	50%	9.331,50
24	D. G. A.P.	13.775,45	13.775,45	-	50%	6.887,73
25	D.M. E.	13.950,93	13.950,93	-	50%	6.975,47
26	D. R. T.	4.057,11	4.057,11	-	50%	-
27	D. G. P.	4.284,81	4.284,81	-	50%	-
28	D. M. S. D.	18.300,00	18.300,00	-	50%	9.150,00
29	E. A. M.	5.006,80	5.006,80	-	50%	-
30	F. V. SRL	1.700,00	1.700,00	-	50%	-
31	F. E.	3.200,90	3.200,90	-	50%	-
32	G. A.	3.064,44	3.064,44	-	50%	-
33	G. A.	15.161,59	7.000,00	-	50%	-
34	ICM Srl	106.040,50	106.040,50	-	80%	-
35	L. L.	984,60	984,60	-	50%	-
36	L. L.	1.634,23	1.634,23	-	50%	-
37	L. L.	8.581,78	8.581,78	-	30%	-
38	M. A.	3.173,46	3.173,46	-	50%	-

39	M. M. T.	20.000,00	20.000,00	-	50%	10.000,00
40	M. L.	623,92	623,92	-	50%	-
41	M. G.	1.055,00	1.055,00	-	50%	-
42	M. A.	8.600,00	8.600,00	-	50%	-
43	M. S.	4.944,73	4.944,73	-	50%	-
44	M./C.	22.686,21	22.686,21	-	50%	11.343,11
45	M.	10.000,00	10.000,00	-	50%	-
46	N. O.	96,71	96,71	-	50%	-
47	N. D.	20.000,00	20.000,00	-	50%	10.000,00
48	O.R.	1.344.314,00	672.157,00	-	10%	134.431,00
49	P. M.	13.405,00	13.405,00	-	50%	6.702,50
50	P. C.	2.252,42	2.252,42	-	50%	-
51	P. L.	1.553,26	1.553,26	-	50%	-
52	P. F.	2.143,20	2.143,20	-	50%	-
53	P. A.	25.235,90	25.235,90	-	50%	12.617,95
54	P. C.	1.277,96	1.277,96	-	50%	-
55	S. A.	3.235,00	3.235,00	-	50%	-
56	S. Srl	516.650,79	516.650,79	-	50%	258.325,40
57	S.	92.725,24	92.725,24	-	25%	23.181,30
58	S./M.	4.932,23	4.932,23	-	50%	-
59	S. S.	4.185,16	4.185,16	-	50%	-
60	V. R.	10.782,29	10.782,29	-	50%	5.391,15
61	V. M. C.	206,00	206,00	-	50%	-
Totale						1.893.271,06

1.3.2 In relazione a quanto precede si osserva quanto segue.

1.3.3 L'Ente ha accantonato nel rendiconto 2019 l'importo di 1.920.000,00 euro a titolo di fondo contenzioso. In risposta alla nota della Sezione del 27.5.2021, il Comune ha fornito un prospetto (come sopra riportato per estratto) in cui viene individuato il valore del contenzioso e l'importo della spesa in caso

di soccombenza, dando atto di aver compilato tale prospetto sulla scorta dell'istruttoria condotta dal Settore Affari Legali del Comune.

D'altro canto, si deve rilevare come, per svariati contenziosi indicati nel richiamato prospetto, benché prevalentemente di importo inferiore ai 10.000 euro, l'Amministrazione comunale abbia indicato un importo di spesa in caso di soccombenza senza, tuttavia, quantificare il relativo accantonamento nel fondo di che trattasi.

Dunque, nel prendere atto di quanto riferito dall'Amministrazione comunale - constatati la mole di contenzioso in essere e il cospicuo ammontare dei debiti fuori bilancio (nel 2019 quelli derivanti da sentenza ammontano ad euro 2.3337.726,86) - si richiama quanto più volte evidenziato nella giurisprudenza dalla Sezione delle autonomie (*cfr.* deliberazione n. 14/2017/INPR e già, in precedenza, deliberazione n. 9/2016/INPR) circa la particolare attenzione che deve essere riservata 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, quindi, l'Ente a monitorare costantemente l'adeguatezza del fondo contenzioso ed evidenzia che tale accantonamento deve sempre avvenire in misura congrua rispetto al contenzioso pendente, in quanto trattasi di una misura prudenziale volta a garantire gli equilibri di bilancio, attraverso la preventiva sterilizzazione di una certa quantità di risorse, al fine di neutralizzare gli eventuali effetti pregiudizievoli derivanti dall'esito negativo del contenzioso e di poter affrontare le eventuali posizioni debitorie che potrebbero sorgere, nel rispetto dei principi di sana e prudente gestione.

1.4 Fondo Perdite società partecipate

1.4.1 In considerazione del risultato negativo nel 2019 delle partecipate detenute dall'Ente Gal serre salentine srl e Gruppo azione locale di azione costiera adriatico salentino, rispettivamente per € 7.760,00 e € 1.970,00, è stato chiesto di indicare le ragioni del mancato accantonamento a fondo perdite partecipate.

L'ente nella risposta del 25.6.2021 ha fatto presente che:” *Il Comune di Gallipoli detiene una partecipazione del 12,5 per cento nel GAC Jonico-Salentino Società consortile a responsabilità limitata, in liquidazione per scioglimento anticipato dal 13/07/2018.*

Il mancato accantonamento è dettato dal fatto che trattasi di società consortile, anche se costituita in forma di società di capitali, nel cui atto costitutivo non risulta essere prevista una clausola espressa che preveda l'obbligo di ripianare le perdite in proporzione alla partecipazione posseduta.

Per quanto riguarda il GAL SERRE Salentine Srl, la cui quota di partecipazione è del 2,01 per cento, il Consiglio Comunale, già con deliberazione n. 11 del 16/09/2016, ha stabilito di recedere formalmente dal medesimo, ai sensi dell'art. 8 dello Statuto societario.

Di seguito, con deliberazione n. 53 del 28/11/2019, il Consiglio Comunale ha preso atto che il suddetto recesso non risultava ancora perfezionato ma che nell'Assemblea dei Soci del 30/05/2019, considerata la prolungata inattività della società, il Presidente del CdA aveva anticipato la convocazione dell'assemblea straordinaria dei soci per deliberare in merito alla liquidazione per scioglimento anticipato della società, come poi avvenuto nell'assemblea del 19/02/2020.

Per tali ragioni, non si è provveduto all'accantonamento al Fondo perdite società partecipate”.

1.4.2 In relazione a quanto precede, pur trattandosi di partecipazioni esigue, la Sezione non può non rilevare il mancato accantonamento del fondo di che trattasi nel rendiconto 2019.

L'istituto del fondo perdite società partecipate è stato introdotto dall'articolo 1, commi 550-552, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di

stabilità 2014), le cui previsioni sono state riprese dall'articolo 21 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), disposizione questa in cui va oggi rinvenuta la disciplina della materia con specifico riferimento alle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni locali comprese nell'elenco di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (elenco ISTAT delle amministrazioni pubbliche ai fini dell'inserimento nel conto economico consolidato).

L'adempimento dell'obbligo di accantonamento di quote di bilancio, in correlazione a risultati gestionali negativi degli organismi partecipati, non comporta l'insorgenza a carico dell'Ente socio, anche se unico, di un conseguente obbligo al ripiano di dette perdite o all'assunzione diretta dei debiti del soggetto partecipato (cfr. Sez. reg. controllo Lombardia, delib. n. 62/2018/PRSE). La norma di cui all'art. 21 d.lgs. n. 175/2016 prevede sostanzialmente che, qualora un organismo partecipato presenti un risultato di esercizio negativo che non venga immediatamente ripianato, l'Ente locale partecipante sia tenuto ad accantonare nell'anno successivo in apposito fondo vincolato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione, un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato. Viene, dunque, creata una relazione diretta tra le perdite registrate dagli organismi partecipati e la conseguenziale contrazione degli spazi di spesa effettiva disponibili per gli enti proprietari a preventivo, con l'obiettivo di una maggiore responsabilizzazione degli enti locali nel perseguimento della sana gestione degli organismi partecipati (Sez. reg. controllo Liguria, n. 24/2017/PAR, Sez. reg. controllo Piemonte, n. 63/2020/SRCPIE/PRSE).

Dunque, nel prendere atto delle controdeduzioni dell'Ente, il Collegio ritiene opportuno rimarcare che il meccanismo dell'accantonamento risponde all'esigenza di consentire «una costante verifica delle possibili ricadute delle gestioni esternalizzate sui bilanci degli enti locali e si pone quindi nell'ottica dalla salvaguardia degli equilibri finanziari presenti e futuri degli enti stessi». (Sez. reg. controllo Liguria, n. 24/2017/PAR).

2. Organismi partecipati: rapporti debitori/creditori con il Comune.

2.1 In fase istruttoria, dal questionario consuntivo 2019 è emerso che il sistema informatico non è in grado di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'ente e le sue società partecipate e che la nota allegata al rendiconto non risulta corredata dalla doppia asseverazione da parte dei rispettivi organi di controllo così come rimarcato dalla sezione delle Autonomie con la deliberazione SEZ/AUT/2016/QMIG. Invitato a fornire chiarimenti sul punto, l'Ente ha dichiarato quanto segue: *“Il sistema informatico dell'Ente è in grado di rilevare i rapporti debitori/creditori dell'Ente con i suoi organismi partecipati che, invero, si sostanziano pressoché esclusivamente nel pagamento annuale, regolarmente effettuato dal Comune, della quota associativa nei confronti del Consorzio ASI Lecce, partecipato al 14,5 per cento. Ad ogni buon fine, si prende atto della criticità evidenziata circa la mancata doppia asseverazione da parte dei rispettivi organi di controllo della nota informativa e si provvederà a garantire l'adempimento degli obblighi in conformità a quanto previsto dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti con la deliberazione SEZAUT/2/2016/QMIG”*.

2.2 In relazione a quanto precede, con particolare riguardo alla doppia asseverazione concernente i debiti e crediti reciproci tra il Comune e gli organismi partecipati, si sottolinea la necessità che l'Ente garantisca l'assolvimento degli obblighi in questione e si ricorda che la lettera dell'art. 11, co. 6, lett. j), d.lgs. n. 118/2011, intesta l'obbligo di asseverazione ai «*rispettivi organi di revisione*», così configurando la necessità di una doppia asseverazione, al fine di evitare eventuali incongruenze e garantire una piena attendibilità dei rapporti debitori e creditori. Va specificato, inoltre, come tale asseverazione sia sempre necessaria, a nulla rilevando che dal bilancio societario sia possibile individuare in modo analitico i singoli rapporti debitori e creditori esistenti nei confronti dell'ente socio. Precisamente, l'art. 11, co. 6, lett. j), d.lgs. n. 118/2011 dispone che la relazione sulla gestione da allegare al rendiconto dell'ente territoriale debba, tra l'altro, riportare gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate: tale informativa, *«asseverata dai rispettivi organi di revisione, evidenzia analiticamente eventuali discordanze*

e ne fornisce la motivazione; in tal caso l'ente assume senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie».

Come chiarito dalla deliberazione n. 2/2016/QMIG della Sezione delle autonomie della Corte dei conti, *“la previsione di una nota informativa che evidenzi per gli enti territoriali le risultanze della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate si innesta nel complesso della normativa vigente, così come innovata dal d.l. n. 174/2012 e dal d.lgs. n. 118/2011, che prevede specifici obblighi di indirizzo, controllo e monitoraggio in capo agli enti territoriali. Gli obiettivi di gestione perseguiti dall'ente territoriale devono, infatti, necessariamente tener conto anche del sistema di enti strumentali e società controllate e partecipate ovvero del cosiddetto “gruppo amministrazioni pubblica” come chiarito dal punto 2 del principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio (allegato n. 4/1 al d.lgs. n. 118/2011)».* In particolare, *«la verifica dei crediti e debiti reciproci tra enti territoriali e propri organismi partecipati risponde all'evidente esigenza di garantire trasparenza e veridicità delle risultanze del bilancio degli enti nell'ambito di una corretta attività di corporate governance, che postula una tendenziale simmetria delle reciproche poste creditorie e debitorie tra l'ente e le sue società partecipate (...). La corretta rilevazione delle ridette posizioni mira a salvaguardare gli equilibri di bilancio, attenuando il rischio di emersione di passività latenti per l'ente territoriale, suscettibili di tradursi in un esborso finanziario (come avviene nel caso di un debito sottostimato nella contabilità dell'ente e sovraesposto in quello della società partecipata)”*.

3. Capacità di riscossione - Anzianità dei residui attivi

3.1 In sede istruttoria sono emerse criticità con riferimento alla riscossione complessiva (in peggioramento al 31/12/2019) e alla bassa percentuale di riscossione dei residui attivi Tarsu/Tia/Tares, oltre alla massiccia presenza di residui attivi del titolo I pari a € 13.512.216,99 al 31/12/2019 (fonte dati Bdap). È stato, quindi, chiesto all'Ente di conoscere gli eventuali interventi assunti o programmati per il miglioramento dell'attività di riscossione e di contrasto all'evasione tributaria e di compilare la tabella concernente l'anzianità dei residui attivi e passivi al 31/12/2019 e al 31/12/2020

Riscossione complessiva			Riscossione crediti esigibili nell'esercizio			Riscossione crediti esigibili esercizi precedenti		
2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
61,22%	64,47%	59%	76,13%	81,46%	79%	23,77%	32,84%	23%

Nelle controdeduzioni del 25.6.2021 l'Ente ha evidenziato quanto segue:
“Per quanto riguarda l'attività di riscossione, si segnala che con riferimento alla Tassa rifiuti l'Ente ha provveduto fino a tutto l'anno 2017 alla riscossione ordinaria (e non solo coattiva) del tributo tramite il concessionario Agenzia delle Entrate-Riscossione, a mezzo avvisi GIA. Le relative somme ancora a residuo sono quindi in carico all'agente della riscossione.

Dall'anno 2018, allo scopo di rendere maggiormente efficiente la fase di riscossione ordinaria del tributo, superando le criticità correlate all'intermediazione di un soggetto terzo, l'Amministrazione Comunale ha autorizzato l'ufficio preposto all'emissione diretta degli avvisi di pagamento mediante modello di pagamento unificato ex art. 17 del D. Lgs. n. 241/1997.

Ciò ha consentito di ottimizzare sia il rapporto con gli utenti (soprattutto nella fase di gestione ordinaria degli atti per le ipotesi di rettifica degli stessi e/o emissione istantanea di nuovi provvedimenti senza attendere i termini del procedimento del concessionario) sia il processo di incasso materiale delle somme da parte dell'Ente.

Decorso il termine ordinariamente assegnato per il pagamento dell'avviso bonario, si procede alla notificazione – nel corso dell'esercizio immediatamente successivo – di un avviso di liquidazione nei confronti dei contribuenti inadempienti, in tutto o in parte, per intimare il pagamento e recuperare il dovuto. Da ultimo, esperiti infruttuosamente i tentativi di cui sopra, si procede all'iscrizione a ruolo dei contribuenti inadempienti per le somme non pagate.

Con riferimento all'attività di contrasto all'evasione, si segnala che già nel 2016 l'Amministrazione Comunale ha appaltato, previa gara pubblica con procedura aperta, il servizio di supporto all'ufficio Tributi per attività propedeutiche e strumentali alla riscossione, ossia per supporto nell'attività di accertamento e recupero delle entrate tributarie locali. Nel 2019, scaduto il precedente contratto, si è provveduto ad indire nuova gara per l'appalto del medesimo servizio, aggiudicato poi nel 2020.

La presenza di un soggetto specializzato, dedicato esclusivamente al supporto nella fase di contrasto al fenomeno dell'evasione e/o elusione fiscale, ha consentito di condurre con regolarità tale attività mediante costante emissione degli avvisi di accertamento tributari e ha fatto registrare un incremento degli incassi realizzati a tale titolo. Si tenga conto che all'affidatario, per l'attività svolta, è riconosciuto esclusivamente un aggio sulle somme effettivamente riscosse da tale attività, a ristoro di tutti i costi sostenuti.

Per la susseguente fase di riscossione coattiva delle somme accertate e non riscosse l'Ente procede alla iscrizione a ruolo tramite concessionario nazionale della riscossione (Agenzia Entrate-Riscossione)".

Nelle memorie del 28.09.2021 l'Ente ha precisato: "Per i residui del titolo I di parte corrente con anzianità superiore a cinque anni, si segnala che trattasi di crediti in carico all'Agenzia delle Entrate Riscossione per il recupero forzoso degli stessi, oggetto di costante monitoraggio e in relazione ai quali sussiste il necessario accantonamento a FCDE in sede di rendiconto. Non si reputa superfluo evidenziare come l'attività di riscossione, nel corso dell'anno 2020, abbia subito un forte rallentamento in forza delle disposizioni di rango primario adottate alla luce del contesto di emergenza sanitaria".

3.2 In relazione a quanto precede si osserva quanto segue.

3.2.1 Si prende atto delle argomentazioni prodotte dall'Ente nella risposta in data 25.6.2021 e nelle memorie del 28.09.2021. D'altra parte, non si può non constatare il *trend* negativo della capacità di riscossione nel triennio 2017-2019 come sopra illustrato tenendo anche conto delle difficoltà registrate nella movimentazione dei residui attivi TARSU-TIA-TARI.

Gli elementi istruttori raccolti fanno emergere una situazione piuttosto critica per quanto attiene ai residui attivi. Le sottostanti tabelle relative all'anzianità di tali residui al 31/12/2019 e al 31/12/2020 (estratte dal file allegato alla nota del Comune in data 25.6.2021) mostrano un ammontare totale di residui attivi pari ad € 20.570.122,25 al 31/12/2019 e ad € 23.582.580,83 al 31/12/2020.

Anzianità dei residui attivi al 31/12/2019							
Titolo	Esercizio 2014 e precedenti	Esercizio 2015	Esercizio 2016	Esercizio 2017	Esercizio 2018	Esercizio 2019	Totale
1 Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	2.871.446,04	1.268.995,07	1.925.502,26	1.352.105,38	2.543.166,08	3.551.002,16	13.512.216,99
2 Trasferimenti correnti	1.382.745,09	420,00	85.279,18	608.191,21	254.163,12	1.914.079,29	4.244.877,89
3 Entrate extratributarie	-	-	-	-	-	250.284,50	250.284,50
4 Entrate in conto capitale	-	71.937,79	95.870,10	962.197,41	448.169,12	476.928,45	2.055.102,87
5 Entrate da riduzione di attività finanziarie	-	-	-	-	-	-	-
6 Accensione di prestiti	32.975,46	-	-	-	-	-	32.975,46
7 Anticipazioni da Istituto tesoriere/cassiere	-	-	-	-	-	-	-
9 Entrate per conto terzi e partite di giro	-	-	-	-	112.468,33	362.196,21	474.664,54
Totale	4.287.166,59	1.341.352,86	2.106.651,54	2.922.494,00	3.357.966,65	6.554.490,61	20.570.122,25

Anzianità dei residui attivi al 31/12/2020							
Titolo	Esercizio 2015 precedenti	Esercizio 2016	Esercizio 2017	Esercizio 2018	Esercizio 2019	Esercizio 2020	Totale
1 Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	3.806.650,99	1.756.935,85	1.084.445,14	2.191.685,65	1.860.396,66	5.509.771,22	16.209.885,51
2 Trasferimenti correnti	869.732,52	85.279,18	608.191,21	183.994,60	377.375,15	1.613.522,24	3.738.094,90
3 Entrate extratributarie	-	-	-	-	31.817,86	425.644,03	457.461,89
4 Entrate in conto capitale	71.937,79	95.870,10	960.117,41	442.224,07	427.058,96	905.247,10	2.902.455,43
5 Entrate da riduzione di attività finanziarie	-	-	-	-	-	-	-
6 Accensione di prestiti	32.975,46	-	-	-	-	-	32.975,46
7 Anticipazioni da Istituto tesoriere/cassiere	-	-	-	-	-	-	-
9 Entrate per conto terzi e partite di giro	-	-	-	112.468,33	120.955,56	8.283,75	241.707,64
Totale	4.781.296,76	1.938.085,13	2.652.753,76	2.930.372,65	2.817.604,19	8.462.468,34	23.582.580,83

Sulla base dei dati sopra rappresentati è possibile osservare che:

- al 31/12/2019 i residui attivi con anzianità pari o superiore ai 5 anni ammontano complessivamente ad € 4.287.166,99 rappresentando il 20,84% del totale dei residui attivi (pari ad € 20.570.122,25)

- al 31/12/2019 i residui attivi di parte corrente con anzianità superiore a 5 anni ammontano complessivamente ad € 4.254.191,13, rappresentando il 23,62% del totale dei residui attivi di parte corrente (pari ad € 18.007.379,38)

- al 31/12/2019 i residui attivi di provenienza ultra-quinquennale relativi alle risorse TARSU-TARI ammontano ad € 2.871.446,04, rappresentando il 15,94% del totale dei residui attivi di parte corrente (pari ad € 18.007.379,38).

- al 31/12/2020 i residui attivi con anzianità pari o superiore a 5 anni ammontano complessivamente € 4.781.296,76 rappresentando il 20,27% del totale dei residui attivi (pari a € 23.582.580,93).

3.2.2 Alla luce di quanto descritto, si rileva come la situazione dei residui attivi faccia registrare la massiccia presenza di crediti con anzianità pari o superiore ai cinque anni e, comunque, mostri un non trascurabile accumulo di residui attivi provenienti da esercizi precedenti che potrebbero influenzare, come noto, la determinazione del risultato di amministrazione *ex art 186 TUEL*.

Nel prendere atto delle argomentazioni prodotte dall'Ente e, in particolare, delle assicurazioni fornite in ordine all'accantonamento a FCDE relativamente ai crediti del titolo I con anzianità superiore a cinque anni, la Sezione invita, ad ogni modo, il Comune a vigilare sull'andamento della riscossione e sulla descritta situazione dei residui attivi tenendo conto delle conseguenze che possono derivare da un loro eventuale improprio mantenimento sulla salvaguardia degli equilibri di bilancio. Al riguardo, è bene richiamare, in chiave generale, quanto affermato dalla Corte costituzionale secondo la quale *"una riscossione ordinata e tempestivamente controllabile delle entrate è elemento indefettibile di una corretta elaborazione e gestione del bilancio, inteso come "bene pubblico" funzionale "alla valorizzazione della democrazia rappresentativa"* (Corte Cost. sentenza. n. 51/2019; in senso analogo sentenze nn. 184/2016; 80/2017; 247/2017). Nella stessa prospettiva, con specifico riferimento alla situazione dei residui vetusti, si ricorda, altresì, come il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria abbia precisato che, a seguito dell'adozione a regime del principio della competenza finanziaria cd. potenziata, i residui sono interamente costituiti da obbligazioni scadute (d.lgs. n. 118/2011, all. n. 4/2, § 9.1).

4. Tempi di pagamento

4.1 La situazione dell'Ente in merito al pagamento dei debiti commerciali al 31.12.2019 è esposta nel seguente prospetto:

% 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
83,38%	2522	17.787.578,61	14.831.222,50	35,4	3,18	1.830.385,10	671

L'analisi dei dati ha consentito di rilevare un miglioramento del tempo medio ponderato passato da 57,99 nel 2018 a 35,40 giorni nel 2019, ma anche un peggioramento relativamente allo stock del debito residuo che nel 2018 ammontava a € 984.003,28 e nel 2019 è pari a 1.830.385,10. L'indicatore di tempestività dei pagamenti è stato pari a 40 giorni nel 2019.

Con nota in data 25.6.2021, la Sezione ha invitato l'Ente a fornire delucidazioni in merito, inoltre, è stato chiesto di fornire i medesimi dati del prospetto di cui sopra relativi all'esercizio 2020, nonché il ritardo medio ponderato dei pagamenti e l'importo annuale dei pagamenti posteriori alla scadenza contrattuale relativamente agli esercizi 2018, 2019 e 2020. L'Ente con nota di risposta ha riferito quanto segue: *"si comunica di aver compilato il prospetto richiesto di cui all'allegato 1, che riporta lo stock di debito residuo scaduto alla data del 31 dicembre 2020.*

L'indicatore di tempestività dei pagamenti per l'anno 2020 è di giorni 37 mentre il tempo medio ponderato di ritardo è di giorni 3, come risultante dalla PCC e assunto a riferimento per il calcolo del FGDC.

Per completezza, si segnala che l'indicatore di tempestività dei pagamenti per il 2019 attestato in giorni 40 (come pubblicato nella sezione dedicata del sito istituzionale) è stato estrapolato dall'applicativo di contabilità in uso".

L'Ente ha allegato il prospetto dei pagamenti al 31/12/2020 ed ha indicato il ritardo medio ponderato dei pagamenti e l'importo annuale dei pagamenti posteriori alla scadenza contrattuale relativamente agli anni 2018, 2019 e 2020, esposte nei seguenti prospetti.

% pagamenti	n. fatture	Importo totale fatture	Importo pagato	Tempo medio di pagamento ponderato	Tempo medio di ritardo ponderato	stock debito residuo al 31/12/2020	n. fatture
92,93%	3244	17.708.504,90	16.456.308,34	37	3	1.038.202,30	823

Annualità	Ritardo medio ponderato pagamenti rispetto ai termini di scadenza contrattuali	Importo annuale dei pagamenti posteriori alla scadenza contrattuale
2018	113,17 gg.	5.049.431,19
2019	57,93 gg.	3.151.806,95
2020	63,20 gg.	2.849.675,50

In tema di tempestività dei pagamenti, nelle memorie illustrative del 28/09/2021 l'Ente ha precisato quanto segue: *"Su tale aspetto, si prende atto di*

quanto osservato e si evidenzia che la lentezza dei pagamenti è imputabile a carenze di organico, che ha registrato una tendenziale contrazione nel corso degli ultimi anni. Ciononostante, si dà atto che nel 2019 sono stati anche organizzati dei corsi di formazione interni tenuti da esperto IFEL nei confronti dei dipendenti responsabili di procedimento di spesa, volti a sottolineare l'importanza del rispetto dei tempi di pagamento delle fatture ed aggiornare su effetti e conseguenze derivanti dal ritardo".

5.2 In relazione a quanto precede si rappresenta quanto segue.

5.2.1 Dalla lettura dei dati inviati è possibile osservare un miglioramento della percentuale dei pagamenti, passata nel 2020 al 92,93% rispetto al 83,38% del 2019 oltre alla diminuzione dello *stock* del debito residuo passato da € 1.830.385,10 nel 2019 a € 1.038.202,30 nel 2020. Ancora, per quanto emerge dalla stessa risposta istruttoria, l'indicatore di tempestività dei pagamenti è passato a 37 giorni nel 2020 rispetto ai 40 del 2019 sebbene il ritardo medio dei pagamenti rispetto ai termini di scadenza contrattuale sia passato dai 57,93 giorni del 2019 a 63,20 giorni del 2020, con un importo annuale dei pagamenti posteriori alla scadenza contrattuale passato da € 3.151.806,95 nel 2019 a € 2.849.675,50 nel 2020.

Ciò posto, la Sezione rileva come il ritardo dei pagamenti di debiti commerciali possa prefigurare una difficoltà nel condurre a conclusione i procedimenti di spesa (con il relativo pagamento) entro tempi fisiologici. In questo ambito, viene in rilievo, tra l'altro, l'art. 183, comma 8, d.lgs. n. 267/2000, 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 [...]»*. Si evidenzia, inoltre, che l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti, ai sensi dell'art. 9 del DPCM 22/09/2014, deve tendere ad un risultato negativo, in quanto lo stesso si misura in termini di ritardo medio di pagamento dalla data di scadenza, rispetto ai termini di legge, che, di norma, sono pari a trenta giorni, salvo diversa pattuizione tra le parti (massimo 60 gg) (*cf.* Sez. reg. controllo Umbria n. 13/2021/PRSE). Dunque, pur prendendo atto del miglioramento della tempestività dei pagamenti registrato nel 2020

rispetto al precedente esercizio, la Sezione ritiene opportuno rammentare, in ogni caso, che «l'inosservanza delle regole in tema di pagamenti 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, n. 94/2020/REF e n. 108/2020/PRSP).

6. Mutui

6.1 Con nota istruttoria è stato chiesto al Comune di trasmettere l'elenco dei mutui con residuo da erogare avendo cura di indicare, per ciascuno di essi: anno di concessione; importo concesso, importo erogato e importo da erogare; opera finanziata e correlato stato di avanzamento; informazioni circa la mancata erogazione da parte dell'istituto finanziatore. Nel caso di investimenti mai attivati o conclusi con economie di spesa, è stato chiesto, altresì, di fornire chiarimenti in merito alla mancata attivazione delle procedure di devoluzione.

Con nota del 25.6.2021 l'Ente ha trasmesso l'elenco dei mutui con i dati di seguito riportati per estratto:

n.	Data di concessione	Importo concesso	Importo erogato	Residuo da erogare	Opera finanziata	Stato avanzamento
1	15/06/2005	1.485.000,00	1.484.160,90	839,10	Realizzazione area mercatale via Alfieri/via Pascoli	Opera conclusa
2	16/12/2005	165.000,00	164.065,13	934,87	Realizzazione area mercatale via Alfieri/via Pascoli	Opera conclusa
3	04/08/2005	500.000,00	484.833,70	15.166,30	Manutenzione straordinaria strade Centro storico	Opera conclusa
4	16/12/2008	92.307,00	91.706,30	600,70	Lavori di adeguamento impianti sportivi (stadio comunale)	Opera conclusa
5	24/12/2008	350.000,00	317.024,54	32.975,46	Lavori di adeguamento dell'edificio scolastico Briganti alle disposizioni in tema di sicurezza, igiene sui luoghi di lavoro e barriere architettoniche	Opera conclusa

Nella comunicazione del 25.6.2021, l'Ente ha fatto presente quanto segue: *“dalla ricognizione effettuata, per i primi quattro mutui sopra riportati, si sta procedendo a richiedere l'erogazione del saldo per economie accertate, atteso che i valori residui per*

ciascun mutuo sono tutti inferiori al 5 per cento dell'importo nominale concesso, ai fini del susseguente impiego delle relative risorse per spesa di investimento.

In relazione al mutuo di cui al punto 5, si procederà nel corso del presente esercizio ad attivare la procedura di devoluzione ovvero, alternativamente, di riduzione del mutuo".

6.2 In relazione a quanto precede si prende atto della positiva iniziativa dell'Ente volta alla ricognizione dei mutui al fine di addivenire ad una erogazione a saldo e/o devoluzione. Si invita, dunque, l'Amministrazione comunale a proseguire con una gestione dell'indebitamento conforme ai principi di sana e prudente gestione finanziaria: in tal senso, l'erogazione del residuo capitale o la devoluzione di mutui per i quali l'ente già sostiene oneri finanziari, se di importo sufficiente, può consentire, di evitare una maggiore spesa derivante dalla contrazione di un nuovo mutuo.

7 Debiti fuori bilancio e correlati parametri di deficitarietà.

7.1 Nell'esercizio 2019 i debiti fuori bilancio riconosciuti ammontano ad € 2.555.586,72 di cui € 2.3337.726,86 ascrivibili alla lettera a) dell'art 194, co. 1, TUEL ed € 217.859,86 alla lettera e) (come indicato nella tabella sotto riportata). Al riguardo, nel medesimo esercizio è stato riscontrato il superamento dei seguenti parametri di deficitarietà stabiliti dal D.M. del 28.12.2018:

- P6 - Indicatore 13.1 (Debiti riconosciuti e finanziati) maggiore dell'1%
- P7 - Indicatore 13.2 [Indicatore 13.2 (Debiti in corso di riconoscimento) + Indicatore 13.3 (Debiti riconosciuti e in corso di finanziamento)] maggiore dello 0,60%.

Analisi e valutazione dei debiti fuori bilancio			
	2017	2018	2019
Articolo 194 T.U.E.L.:			
- lettera a) - sentenze esecutive	€ 262.219,38	€ 965.474,16	2.337.726,86
- lettera b) - copertura disavanzi			
- lettera c) - ricapitalizzazioni			
- lettera d) - procedure espropriative/occupazione d'urgenza			
- lettera e) - acquisizione beni e servizi senza impegno di spesa		€ 64.992,04	€ 217.859,86
Totale	€ 262.219,38	€ 1.030.466,20	€ 2.555.586,72

Fonte: relazione dell'Organo di revisione sul consuntivo 2019

E' stato, allora, chiesto all'Ente di indicare per ciascun debito (anche se precedentemente riconosciuti ma non ancora pagati nel 2019), mediante l'elaborazione di apposita tabella in formato *excel*, a quale tipologia di debitoria di cui all'art. 194 comma 1 del TUEL si riferivano (classificazione del debito), esercizio di emersione (es. notifica della sentenza esecutiva, trasmissione fatture da parte dei creditori, ecc...), gli estremi delle delibere di riconoscimento di legittimità da parte dell'organo consiliare, se e quando erano stati pagati, oltre che gli importi di eventuali situazioni debitorie in attesa di riconoscimento. L'Ente doveva, inoltre, riferire in ordine a eventuali atti di transazione sottoscritti nell'anno. È stato chiesto, infine, di precisare se vi fossero stati casi in cui l'Ente avesse adottato atti di spesa (impegno e/o pagamento) prima di espletare il procedimento di riconoscimento e, per i debiti fuori bilancio riconosciuti ai sensi della lettera e) del primo comma dell'art. 194 TUEL, è stato chiesto di trasmettere i relativi atti di riconoscimento.

Nelle controdeduzioni del 25.6.2021 il Comune fa rinvio, per i debiti e le transazioni sottoscritte nell'anno 2019, alle tabelle allegate ed evidenzia, inoltre, quanto segue: “[...] nel 2019 è stata computata tra i debiti fuori bilancio la deliberazione di C.C. n. 29 del 30 aprile 2019 ancorché trattasi di accordo transattivo sottoscritta con Progetto Ambiente Provincia di Lecce Srl, redatto secondo lo schema predisposto da AGER, a definizione del contenzioso in essere avente ad oggetto gli oneri di smaltimento dei rifiuti.

In ordine a quanto richiesto, si rappresenta inoltre che nel 2019 è stata adottata la determinazione dirigenziale n. 579 del 13 marzo 2019 (in allegato alla presente) con cui si è disposta, per le motivazioni ivi riportate, l'assunzione dell'impegno di spesa e la relativa liquidazione delle spese di lite (pari ad euro 718,00) prima del formale riconoscimento del relativo debito fuori bilancio, ex art. 194, comma 1, lett. a), del D. Lgs. n. 267/2000, da parte del Consiglio Comunale, intervenuto in data 29 marzo 2019, giusta deliberazione di C.C. n. 13/2019.

Da ultimo, per i debiti fuori bilancio riconosciuti ai sensi dell'art. 194, comma 1, lett. e), del D. Lgs. n. 267/2000, si allega copia della deliberazione di C.C. n. 27 del 30 aprile 2019 avente ad oggetto “Competenze professionali Studio legale [...] maturate per

la difesa in giudizio di controversie definite alla data del 31/03/2019. Riconoscimento legittimità e provvedimento di ripiano debito fuori bilancio ex art. 194, comma 1, lett. e), del D. Lgs. n. 267/2000”.

Con nota del 28.09.2021, nel prendere atto di quanto constatato con relazione istruttoria della Sezione, il Comune “*segnala che, allo stato, l’organizzazione del settore Affari legali consente di procedere al riconoscimento dei debiti fuori bilancio ascrivibili all’art. 194, comma 1, lett. a), del D. Lgs. n. 267/2000, generalmente nel primo Consiglio Comunale utile successivo alla data di avvenuta notificazione della sentenza. In relazione invece ai debiti fuori bilancio ascrivibili alla lett. e), riconducibili ad incarichi di patrocinio legale, si dà atto dell’avvenuta approvazione del Regolamento comunale sull’organizzazione del servizio avvocatura e disciplina dei compensi, giusta deliberazione di G.C. n. 389/2017 e s.m.i., con cui il Comune di Gallipoli ha adottato propri parametri forensi, da rispettare nella quantificazione dei compensi professionali, e stabilito ipotesi di riduzione delle parcelle, con conseguente determinazione di un compenso unico per il professionista incaricato, predeterminato all’atto del conferimento dell’incarico legale. Pertanto, all’attualità (e comunque da almeno quattro anni), il conferimento di un incarico legale implica la predeterminazione del compenso secondo le disposizioni del Regolamento e l’assunzione del relativo impegno di spesa, nel principio contabile allegato 4/2 al D. Lgs. 118/2011, a copertura dell’intero giudizio, salvo, all’esito dello stesso, procedere alla liquidazione per le fasi di giudizio svolte e con applicazione delle riduzioni previste in ragione dell’esito della controversia. Viepiù che nel caso sorgano fasi di giudizio non prevedibili all’atto del conferimento dell’incarico o nuove azioni da proporre in sede di giudizio (ad es. appello incidentale), il Regolamento adottato prevede che “Al fine di mantenere il controllo della spesa, il legale è tenuto ad astenersi dall’espletare prestazioni professionali non coperte da regolari impegni di spesa, pena il mancato pagamento delle stesse. Allorquando, eccezionalmente, si presenti la necessità di svolgere prestazioni non comprese nel compenso pattuito, il legale, durante l’esercizio finanziario in corso in cui si presenta l’evento, dovrà tempestivamente avvertire l’Amministrazione in modo tale da consentire, valutata la situazione, di assumere ulteriore impegno di spesa per consentire il prosieguo*

dell'incarico". Tanto allo scopo di evitare l'insorgere di debiti fuori bilancio di cui all'art. 194, comma 1, lett. e), del D. Lgs. n. 267/2000".

7.2 In relazione a quanto precede si osserva quanto segue.

7.2.1 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 speciale composizione, n. 11/2018/EL). Una gestione ordinata e rispettosa dei principi contabili si riflette direttamente sugli equilibri di bilancio dell'Ente consentendo di evitare la formazione di debiti fuori bilancio.

Ciò posto, pur prendendo atto di quanto riferito dall'Ente con nota del 28.09.2021, la Sezione deve constatare come la formazione di debiti fuori bilancio sia una patologia della gestione che si è manifestata, anche per importi consistenti, in maniera continuativa nel corso degli esercizi finanziari 2017-2018-2019-2020. In proposito, occorre evidenziare come la frequente formazione di debiti fuori bilancio possa costituire indice della difficoltà dell'Ente di programmare e governare correttamente i procedimenti di spesa nell'osservanza delle norme del TUEL e del d.lgs. n. 118/2011 (cfr. Sezione regionale controllo Veneto n. 130/2019/PRSE). In tal senso, è utile, altresì, rammentare 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.

Poi, riguardo ai debiti fuori bilancio ascrivibili alla lett. e) - rilevato che il debito in questione è da ricondurre ad incarichi legali per la difesa in giudizio dell'Ente - pur prendendo atto di quanto comunicato relativamente all'adozione del nuovo regolamento comunale sull'organizzazione del servizio avvocatura e disciplina dei compensi, non è superfluo rimarcare che la necessità di un preventivo di massima che indichi la misura del compenso viene espressamente contemplata dal principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (all. n. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011) il quale, al paragrafo 5.2, lett. g), proprio «al fine di evitare la formazione di debiti fuori bilancio», non solo prevede, in deroga al principio della competenza potenziata, l'imputabilità dell'impegno

assunto con il conferimento dell'incarico all'esercizio in cui il contratto è firmato, garantendo, in tal modo, la copertura della spesa, ma impone, altresì, all'ente di chiedere ogni anno al legale di confermare o meno il preventivo di spesa sulla scorta del quale è stato assunto l'impegno originario.

7.2.2 Riguardo alle transazioni effettuate dall'Ente nel corso del 2019, per una spesa complessiva pari a 226.084,96 euro, dal prospetto trasmesso dal Comune è emerso che la data di insorgenza di alcune passività oggetto di transazione è antecedente non di poco a quella della definizione transattiva. In proposito, la Sezione non può non censurare il ritardo nella definizione delle relative questioni.

7.2.3 Per quanto concerne, infine, i parametri di deficitarietà, per l'esercizio 2019, è stato rilevato il superamento dei seguenti parametri stabiliti dal D.M. del 28.12.2018:

- P6 - Indicatore 13.1 (Debiti riconosciuti e finanziati) maggiore dell'1%
- P7 - Indicatore 13.2 [Indicatore 13.2 (Debiti in corso di riconoscimento) + Indicatore 13.3 (Debiti riconosciuti e in corso di finanziamento)] maggiore dello 0,60%

Per l'esercizio 2020 si registra il superamento del seguente parametro stabilito dal decreto ministeriale del 28.12.2018:

- P6 - Indicatore 13.1 (Debiti riconosciuti e finanziati) maggiore dell'1%

Sul punto, si ricorda che 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. Tuttavia, secondo il consolidato orientamento di questa Sezione regionale di controllo, anche il solo mancato rispetto di uno di questi parametri costituisce un indice di allarme sulla tenuta dei conti in termini di sana, prudente e corretta gestione finanziaria (*cfr.* Sezione regionale controllo Puglia n. 103/2020/PRSE, n. 4/2021/PRSP, n. 48/2021/PRSE).

9 Inventario

9.1 Nella relazione del Collegio dei revisori sul consuntivo 2019 (pag. 30) si rilevava come l'Ente non avesse terminato le procedure di valutazione dei cespiti ai nuovi criteri stabiliti dal principio 4/2. Inoltre, nella stessa relazione si indicava che l'Ente non si era dotato di idonee procedure contabili per la compilazione e la tenuta dell'inventario e non esistevano rilevazioni statistiche ed aggiornate sullo stato della effettiva consistenza del patrimonio dell'ente. L'organo di revisione indicava, altresì, che l'Ente non aveva effettuato la conciliazione fra inventario contabile e inventario fisico.

Invitata a fornire chiarimenti sul punto, l'Amministrazione comunale ha segnalato che *“nel corso del 2020, ha condotto una rilevazione straordinaria delle proprie immobilizzazioni materiali mediante mappatura dello stock immobiliare (fabbricati, terreni, infrastrutture) allo scopo di aggiornare i valori patrimoniali completi, in linea con quanto previsto dalla normativa vigente in tema di contabilità economico patrimoniale. L'intervento si è concluso con il relativo aggiornamento dell'inventario al 31.12.2020”*.

9.2 In relazione a quanto precede, nel prendere atto della positiva iniziativa dell'Ente nel 2020, la Sezione fa presente che l'aggiornamento dell'inventario è un'operazione da esperire periodicamente secondo la normativa vigente: l'art. 230, comma 7, d.lgs. n. 267/2000 stabilisce, infatti, che *«Gli enti locali provvedono annualmente all'aggiornamento degli inventari»*. Tale adempimento assume una significativa rilevanza in vista della piena attuazione dell'armonizzazione contabile: sulla base dei nuovi principi di contabilità armonizzata il corretto utilizzo del patrimonio assume un ruolo significativo nella valutazione della sostenibilità economico finanziaria degli Enti locali; in tal senso, il Collegio evidenzia che la tenuta e la revisione annuale dell'inventario non appare essere necessaria solamente ai fini di una corretta rappresentazione del patrimonio dell'ente, ma anche al fine di consentire un utilizzo più razionale delle risorse e un più redditizio impiego economico dei beni (*cf. Sez. reg. contr. Lombardia, delib. n. 166/2017/PRSP; Sez. reg. contr. Puglia delib. n. 48/2021/PRSE*).

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia, con riferimento al rendiconto di gestione del Comune di Gallipoli (LE) relativo all'esercizio finanziario 2019

ACCERTA

le irregolarità contabili e le criticità indicate in parte motiva

RACCOMANDA

al Comune di attenersi a comportamenti conformi ad una sana gestione finanziaria e di porre in essere azioni volte a garantire il superamento delle evidenziate criticità ed il mantenimento di una corretta gestione finanziaria e contabile, riservandosi, in occasione del controllo sui rendiconti degli esercizi finanziari successivi, di verificare la corretta applicazione della normativa inerente ai profili rilevati

DISPONE

- la trasmissione della presente deliberazione, a cura della Segreteria, al Sindaco del Comune di Gallipoli, al Presidente del Consiglio comunale affinché ne dia tempestiva comunicazione all'Organo consiliare nonché all'Organo di revisione, per gli adempimenti di cui all'art. 239 del TUEL;
- la pubblicazione della presente deliberazione sul sito istituzionale dell'Ente ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013.

Così deliberato nella camera di consiglio del 2 dicembre 2021.

Il magistrato relatore

Antonio MARSICO

Il Presidente

Enrico TORRI

Il Direttore della segreteria
(Salvatore SABATO)