



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

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

ha adottato la seguente

#### **DELIBERAZIONE**

sui rendiconti di gestione del comune di Melpignano (LE) relativi agli esercizi 2018 e 2019;

udito il relatore dott. Nunzio Mario Tritto nella camera di consiglio del 12 gennaio 2022, convocata con ordinanza n. 1/2022 e svoltasi in video conferenza mediante collegamenti da remoto per il perdurare dell'emergenza sanitaria, ai sensi dell'art. 85 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, e del decreto del Presidente della Corte dei conti n. 341 del 31.12.2021.

Premesso in

#### **FATTO**

1. L'organo di revisione del comune di Melpignano (LE) ha trasmesso a questa Sezione regionale di controllo le relazioni sui rendiconti 2018 e 2019 ai

sensi dell'art. 1, comma 166 della legge 266/2005, secondo le linee guida approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazioni n. 12 dell'11.06.2019, n. 19 del 22 luglio 2019 e n. 9 del 19 maggio 2020.

2. Con nota prot. Cdc n. 1298 del 09.03.2021 (indirizzata al Sindaco dell'ente e, per conoscenza, all'organo di revisione) è stata avviata attività istruttoria finalizzata ad ottenere chiarimenti su alcuni aspetti della gestione finanziaria relativa all'esercizio 2018 e con nota integrativa prot. Cdc n. 3248 del 27.04.2021 sono state richieste informazioni integrative; con ulteriore nota prot. Cdc n. 4700 del 04.08.2021 sono stati richiesti ulteriori approfondimenti istruttori ed è stata avviata l'attività istruttoria finalizzata ad ottenere chiarimenti su alcuni aspetti della gestione finanziaria relativa all'esercizio 2019.

3. Il comune di Melpignano (LE) ha successivamente fornito riscontro a quanto rilevato con note prot. Cdc n. 3118 del 19.04.2021, n. 3568 del 21.05.2021, n. 5661 del 10.09.2021, n. 6574 del 26.10.2021, n. 6608 del 29.10.2021 e n. 6889 del 12.11.2021.

4. In relazione alle risposte pervenute, corredate dalla relativa documentazione, il Collegio evidenzia le criticità che si ritengono non superate e che, segnatamente, attengono ai seguenti profili:

- erronea contabilizzazione delle quote di ripiano del disavanzo di amministrazione;
- problematiche relative al fondo pluriennale vincolato;
- mancata costituzione del fondo per il contenzioso per il 2018 e inadeguatezza del medesimo fondo per il 2019;
- scarsa capacità di riscossione delle entrate e diminuita attività di contrasto dell'evasione tributaria;
- mancata determinazione della giacenza vincolata;
- mancato assolvimento dell'obbligo di trasmissione telematica del bilancio consolidato;

- violazione del parametro di deficiarietà concernente l'effettiva capacità di riscossione riferita al totale delle entrate (minore del 47%) limitatamente al 2018;
- incompletezza della relazione dell'organo di revisione limitatamente al 2019.

Considerato in

## DIRITTO

### 1. Risultato di amministrazione

In relazione alla conformità del risultato di amministrazione e delle sue componenti ai principi contabili, in sede istruttoria sono stati evidenziati alcuni profili meritevoli di approfondimento.

Il comune di Melpignano (LE) ha approvato i risultati di amministrazione degli esercizi 2016-2017-2018-2019 come risulta dalla seguente tabella:

		2016	2017	2018	2019
Fondo cassa al 1° gennaio		0,00	90.595,95	184.908,81	664.146,99
Riscossioni	( + )	6.473.524,85	5.165.607,82	3.462.703,31	5.272.433,34
Pagamenti	( - )	6.382.928,90	5.071.294,96	2.983.465,13	4.185.989,39
Saldo di cassa al 31 dicembre	( = )	90.595,95	184.908,81	664.146,99	1.750.590,94
Pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre	( - )	0,00	0,00	0,00	0,00
Fondo di cassa al 31 dicembre	( = )	90.595,95	184.908,81	664.146,99	1.750.590,94
Residui attivi	( + )	1.084.022,59	3.487.279,69	4.296.711,24	5.172.106,19
Residui passivi	( - )	1.054.086,57	3.117.741,12	4.415.358,53	5.976.661,09
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti	( - )	0,00	0,00	0,00	0,00
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale	( - )	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Risultato di amministrazione al 31 dicembre</b>	<b>( = )</b>	<b>120.531,97</b>	<b>554.447,38</b>	<b>545.499,70</b>	<b>946.036,04</b>
<b>Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre</b>					
<b>Parte accantonata</b>					
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12		353.260,89	383.144,45	367.995,39	341.126,74

Fondo anticipazioni liquidità DL 35 del 2013 e successive modifiche e rifinanziamenti	0,00	0,00	0,00	0,00
Fondo perdite società partecipate	0,00	0,00	0,00	0,00
Fondo contenzioso	0,00	0,00	0,00	7.000,00
Altri accantonamenti	0,00	0,00	0,00	72.920,00
Totale parte accantonata	353.260,89	383.144,45	367.995,39	421.046,74
<b>Parte vincolata</b>				
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	14.857,68	0,00	0,00	0,00
Vincoli derivanti da trasferimenti	0,00	0,00	0,00	0,00
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	0,00	0,00	0,00	0,00
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	0,00	162.444,28	69.000,00	
Altri vincoli	0,00	0,00	0,00	0,00
Totale parte vincolata	14.857,68	162.444,28	69.000,00	0,00
Totale parte destinata agli investimenti	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Totale parte disponibile</b>	<b>-247.586,60</b>	<b>8.858,65</b>	<b>108.504,31</b>	<b>524.989,30</b>

Fonte: elaborazione SRC Puglia su dati BDAP

A seguito del disavanzo di amministrazione del 2016 (€ -247.586,60, inteso come parte disponibile del risultato di amministrazione e comprensivo del disavanzo tecnico derivante da riaccertamento straordinario dei residui da ripianare in quote trentennali di € 14.857,68) l'ente ha deliberato un percorso di "ripianamento" per il relativo recupero, elaborando un piano di rientro da attuarsi nel triennio 2017-2019 (cfr. nota prot. Cdc n. 6574 del 26.10.2021).

Dette poste sono assoggettate alla regola fisiologica del rientro dal disavanzo che come noto è quella del rientro annuale, al massimo triennale e comunque non superiore allo scadere del mandato elettorale, ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 188 del T.U.E.L. e 42, comma 12 del d.lgs. n. 118/2011 secondo il quale «L'eventuale disavanzo di amministrazione [...] è immediatamente applicato all'esercizio in corso di gestione contestualmente alla delibera

*di approvazione del rendiconto [...]. Il disavanzo di amministrazione può anche essere ripianato negli esercizi successivi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della consiliatura, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio. [...] Ai fini del rientro possono essere utilizzate le economie di spesa e tutte le entrate, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle con specifico vincolo di destinazione, nonché i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili e da altre entrate in c/capitale con riferimento a squilibri di parte capitale».*

Nel caso di specie, risulta che per gli esercizi in esame l'ente abbia ripianato il disavanzo mediante «riduzioni di spesa per alcuni capitoli per i quali si prevede analogamente un minore fabbisogno finanziario» (cfr. nota prot. Cdc n. 6574 del 26.10.2021), riportando la quota annuale del 2018 nella parte vincolata "Vincoli formalmente attribuiti dall'ente" e quella del 2019 nella parte accantonata "Altri accantonamenti" - senza, peraltro, allegare le delibere con cui l'ente ha vincolato/accantonato le ridette somme (cfr. nota prot. Cdc n. 6889 del 12.11.2021) - anziché applicarle al bilancio di previsione, quale prima voce di spesa, come confermato dal prospetto di "Verifica degli equilibri" nonché dal "Quadro generale riassuntivo" degli esercizi 2018 e 2019 risultante in BDAP (cfr. d.lgs. n. 118/2011, allegato n. 4/2, punto n. 9.2).

Diversamente, risulta ancora in corso il recupero del disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui che prevede quote annuali di recupero pari ad € 14.857,68.

Il Collegio, pertanto, invita il comune di Melpignano (LE) alla corretta contabilizzazione delle quote annuali rimanenti, secondo quanto disposto dalla normativa e dai principi contabili vigenti in materia.

### ***1.1 Fondo pluriennale vincolato***

In fase istruttoria, è stato chiesto all'ente di motivare in ordine alla mancata attivazione del fondo pluriennale vincolato per gli esercizi in esame, pur in presenza di entrate in conto capitale derivanti da contributi agli investimenti, in

conto competenza e in conto residui per gli esercizi 2018 e 2019, come risultanti in BDAP. Con nota di risposta (prot. Cdc n. 5661 del 10.09.2021) il comune di Melpignano (LE) ha dichiarato di essere beneficiario di contributi pubblici per il recupero del “*palazzo marchesale De Luca*” per l’importo pari a € 3.200.445,00 e per il convogliamento e lo stoccaggio delle acque pluviali per l’importo pari a € 800.000,00, allegando sia i relativi atti (cfr. determinazione del dirigente della Sezione tutela e valorizzazione del paesaggio della Regione Puglia n. 282 del 2.11.2017 e comunicazione della Regione Puglia n. 2246 del 11.02.2019) sia «*l’elenco degli impegni di parte corrente e di parte capitale per i quali si è proceduto al 31 dicembre 2019 alla re-imputazione negli esercizi successivi*», in sede di riaccertamento dei residui passivi, in luogo della re-imputazione nel fondo pluriennale vincolato.

Inoltre, all’ulteriore specifica richiesta - limitata alle sole spese di parte capitale - di precisare se la re-imputazione fosse stata effettuata sulla base di un cronoprogramma dei pagamenti dell’investimento cui l’impegno di spesa fa riferimento, l’ente ha risposto trasmettendo «*le domande di pagamento alla Regione Puglia relative all’erogazione del contributo finanziario per il recupero e la rifunzionalizzazione del Palazzo Marchesale, avvenuta secondo il cronoprogramma effettivo dei lavori*» ed evidenziando che «*l’effettiva erogazione delle risorse dell’intervento nel corso degli anni dal 2016 al 2018 ha generato contabilmente delle entrate vincolate destinate a dare copertura a spese impegnate nello stesso esercizio in cui l’entrata è stata accertata, senza quindi la costituzione del relativo fondo pluriennale vincolato*» (cfr. prot. Cdc n. 6608 del 29.10.2021), con ciò suscitando evidenti dubbi in merito alla capacità programmatica dell’ente *in subiecta materia*.

Pur prendendo atto di quanto riferito dal comune di Melpignano (LE), si sottolinea che la corretta applicazione del principio della competenza finanziaria potenziata comporta che il fondo pluriennale vincolato, quale componente del risultato di amministrazione e, quindi, fattore incidente sull’equilibrio di bilancio, costituisce uno strumento di rappresentazione e previsione delle spese pubbliche territoriali evidenziando, con trasparenza ed attendibilità, il procedimento di impiego delle risorse acquisite dall’ente che richiedono un

periodo di tempo ultrannuale per il loro effettivo utilizzo. Il d.lgs. n. 118/2011 (allegato n. 4/2, punto n. 5.3) prescrive che «*Le spese di investimento sono impegnate negli esercizi in cui scadono le singole obbligazioni passive derivanti dal contratto o dalla convenzione avente ad oggetto la realizzazione dell'investimento, sulla base di un cronoprogramma. Anche per le spese di investimento che non richiedono la definizione di un cronoprogramma, l'imputazione agli esercizi della spesa riguardante la realizzazione dell'investimento è effettuata nel rispetto del principio generale della competenza finanziaria potenziata, ossia in considerazione dell'esigibilità della spesa [...]. È in ogni caso auspicabile che l'ente richieda sempre un cronoprogramma della spesa di investimento da realizzare*».

Tenuto conto che dalla documentazione inviata dall'ente non risulta chiarita la sussistenza o meno di cronoprogrammi di pagamento per le spese di investimento, il Collegio invita l'amministrazione comunale di Melpignano (LE) al puntuale rispetto della disciplina vigente per tale tipologia di spese e all'osservanza dei principi stabiliti dal d.lgs. n. 118/2011. In particolare, la gestione del fondo *de quo* deve avvenire in coerenza con il principio della competenza finanziaria potenziata di cui il fondo medesimo rappresenta uno strumento attuativo proprio in considerazione della valorizzazione giuridico-amministrativa ed economico-finanziaria del cronoprogramma degli interventi di spesa.

Alla luce di quanto emerso, si invita, pertanto, il comune di Melpignano (LE) a vagliare scrupolosamente gli esercizi di imputazione di accertamenti e impegni (ancorando questi ultimi, in caso di realizzazione di opere pubbliche come nel caso di specie, al cronoprogramma dei lavori), con conseguente generazione, in caso di impegni esigibili in esercizi successivi rispetto ai corrispondenti accertamenti di entrata, delle corrispondenti quote del fondo pluriennale vincolato che, come noto, ha la fondamentale funzione di “*garantire gli equilibri del bilancio nei periodi intercorrenti tra l'acquisizione delle risorse ed il loro impiego. Detto fondo è costituito da risorse accertate, destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente già impegnate, ed esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata*” (Corte costituzionale, sentenza n. 6/2017).

## **1.2 Fondo contenzioso**

In fase istruttoria è stato chiesto all'ente di motivare in merito al mancato accantonamento al fondo contenzioso per l'esercizio 2018, a fronte di contenziosi per il valore complessivo di € 719.567,04, e di allegare l'elenco analitico del contenzioso pendente alla fine degli esercizi in esame (incluse le sentenze non definitive e non esecutive), compilando una tabella che, per ciascuna posizione, riportasse: il valore della causa, l'importo della spesa potenziale in caso di soccombenza (incluse spese legali, interessi, etc.), la presenza in contabilità di eventuale impegno (anche parziale) con indicazione della somma impegnata, l'indicazione della percentuale di stima del rischio di soccombenza dell'ente (su cui va parametrato l'accantonamento al fondo rischi per il contenzioso), la quota effettivamente accantonata per ciascuna posizione.

Al riguardo, il comune di Melpignano (LE) ha trasmesso l'elenco delle cause pendenti - senza alcuna indicazione della stima del rischio di soccombenza e della quota effettivamente accantonata per ciascuna causa - evidenziando che per i contenziosi pendenti (dal n. 1 al n. 11 del prospetto contenzioso contenuto nella nota di risposta, prot. Cdc n. 3118 del 19.04.2021), riguardanti entrate di natura tributaria, *«si è proceduto ad effettuare, in conformità all'Allegato 4/2 - Principi contabile applicato concernente la contabilità finanziaria al d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 ed all'Esempio n. 5 della relativa Appendice tecnica, il congruo accantonamento al Fondo crediti dubbia esigibilità del risultato di amministrazione, facendo riferimento all'importo complessivo dei residui attivi, sia di competenza dell'esercizio cui si riferisce il rendiconto, sia degli esercizi precedenti»* (cfr. nota di risposta, prot. Cdc n. 3568 del 21.05.2021). Quanto sopra appare disattendere il principio della prudenza che informa il processo delle valutazioni contabili del bilancio e il cui mancato rispetto è pregiudizievole rispetto ad una rappresentazione veritiera e corretta delle scelte programmatiche e di gestione. Tant'è che, successivamente, il comune di Melpignano (LE) ha deliberato l'affidamento di un incarico ad un legale per *«verificare eventuali proposte di transazione giudiziale delle controversie pendenti dinanzi alla Commissione tributaria regionale»* in materia di IMU, approvando,

altresì, uno schema di atto stragiudiziale in materia di TARI tra il medesimo comune e la società "Tessitura del Salento industriale s.r.l.". Relativamente ad un altro contenzioso (causa n. 13 - comune di Melpignano (LE) contro associazione "Comunità Papa Giovanni XXIII", avente ad oggetto rette di degenza), per cui pende giudizio dinanzi alla competente Corte d'appello territoriale a seguito d'impugnazione della sentenza di primo grado da parte del comune soccombente ed il cui valore di causa ammonta a € 281.161,25, l'ente ha affermato che «sono stati registrati diversi impegni contabili»; tuttavia, per il 2018 non risultano né impegni né accantonamenti nel relativo fondo (cfr. prospetto di cui alla nota prot. Cdc n. 3118 del 19.04.2021).

Sul punto si rammenta che l'allegato n. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011 - cfr. punto n. 5.2, lettera h) - prevede l'obbligo per l'ente locale di costituire un fondo rischi per far fronte ad oneri derivanti da sentenza qualora, a seguito di contenzioso, il comune abbia una «*significativa probabilità di soccombere*». Tale principio prescrive all'ente di valutare il grado di possibilità/probabilità/quasi certezza dei contenziosi pendenti, al fine di procedere a congrui accantonamenti per evitare che gli importi derivanti dalle relative sentenze di condanna siano tali da minare gli equilibri di bilancio. Detti accantonamenti sono da operare già in corso di giudizio di primo grado, prima della pronuncia di una condanna che, data l'esecutività, non rientra più tra le fonti delle c. d. passività potenziali, ma tra quelle dei debiti da riconoscere fuori bilancio, in assenza di una specifica copertura finanziaria.

Nel caso di specie, infatti, quanto appena evidenziato trova conferma sia nel successivo riconoscimento del relativo debito fuori bilancio (avvenuto con delibera consiliare n. 23 del 30 luglio 2021) della somma di € 434.867,35, ai sensi dell'art. 194, comma 1, lettera a) del T.U.E.L., derivante dalla pronuncia di condanna (Tribunale di Lecce - sentenza n. 751 del 16 marzo 2021) che nell'accantonamento del medesimo importo nel fondo contenzioso del bilancio di previsione relativo all'esercizio 2021 a seguito dell'intervenuta sentenza.

Alla situazione appena descritta, si aggiunge la soccombenza per il comune di Melpignano (LE), a seguito di accoglimento del ricorso da parte del Consiglio di Stato, avente ad oggetto il risarcimento del danno per occupazione temporanea d'urgenza per un valore di causa pari a € 108.702,00 (Consiglio di Stato, sentenza n. 3514 del 5 maggio 2021 - causa n. 12 di cui alla nota prot. Cdc n. 3118 del 19.04.2021), nonché l'ulteriore contenzioso (causa n. 14 di cui alla nota prot. Cdc n. 3118 del 19.04.2021), avente ad oggetto infiltrazioni di acqua meteorica in una scuola dell'infanzia il cui valore di causa ammonta a € 120.000,00, per cui si è proceduto ad accertamento tecnico preventivo (Tribunale di Lecce, sentenza n. 12050 del 29 novembre 2018), come emerso dalla documentazione inviata dal comune di Melpignano (LE).

Alla luce di quanto sopra esposto, nel confermare la gravità della problematica della mancata costituzione del fondo in argomento per l'esercizio 2018 (ma anche per gli esercizi 2016 e 2017) nonché dell'inadeguatezza degli accantonamenti per l'esercizio 2019 (€ 7.000,00 a fronte di un importo pari a € 719.567,04 quale valore complessivo delle cause), si sottolinea come da parte dell'ente debba essere riservata una particolare attenzione alla costituzione e alla quantificazione degli accantonamenti al fondo contenzioso, legato ai 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. Tali accantonamenti, infatti, devono 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. L'onere di verificare la congruità degli accantonamenti e di monitorarne nel tempo l'adeguatezza, posto in capo all'organo di revisione, non risulta adempiuto né per l'esercizio 2018 ove dalla ricognizione del contenzioso

esistente a carico dell'ente a fine esercizio « è stata calcolata una passività potenziale probabile di importo non definibile [...] l'Organo di revisione ritiene di non poter esprimere un proprio giudizio al riguardo, stante la carenza della relativa informativa» né per l'esercizio 2019 ove al relativo paragrafo vi è l'indicazione: «omissis» (cfr. rispettivamente le relazioni dell'organo di revisione per il 2018, a pag. 18 e per il 2019, a pag. 6).

Invero, siffatte circostanze appaiono in contrasto col fondamentale principio contabile della prudenza, nonché con l'obbligo specificamente previsto dal più volte richiamato allegato n. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, il quale prevede (punto n. 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 (...). 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 (...). 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 (...). L'organo di revisione dell'ente provvede a verificare la congruità degli accantonamenti (...)».

È di tutta evidenza che il comune di Melpignano (LE) abbia dovuto ricorrere alla citata procedura di riconoscimento dei debiti fuori bilancio per far fronte agli oneri finanziari derivanti da sentenze esecutive sfavorevoli, per le

quali non aveva prudenzialmente provveduto all'accantonamento di idonee risorse finanziarie nel fondo contenzioso (come innanzi riscontrato).

Alla luce di quanto evidenziato, pertanto, il Collegio ritiene opportuno richiamare il comune di Melpignano (LE) affinché provveda alla costituzione e alla corretta alimentazione del fondo per il contenzioso, destinato a neutralizzare l'insorgenza di eventuali sopravvenienze passive, al fine di tutelare gli equilibri di bilancio. Affinché sia data idonea copertura al rischio sottostante è, quindi, fondamentale la corretta individuazione dei potenziali rischi e la conseguente quantificazione del fondo in parola, nonché il monitoraggio degli stessi al fine di valutarne la costante congruità.

Ciò posto, si invita l'ente a verificare puntualmente la presenza di passività potenziali, con particolare riferimento al contenzioso e, qualora ne ricorrano i presupposti, ad alimentare di conseguenza il relativo fondo anche alla luce degli indirizzi costanti della giurisprudenza contabile in ordine alla quantificazione dell'accantonamento di che trattasi (cfr. deliberazioni Sezione regionale di controllo per la Campania n. 125/2019/PRSP e Sezione regionale di controllo per il Lazio n. 18/2020/PRSE).

## **2. Capacità di riscossione**

### ***2.1 Riscossione entrate di competenza dell'esercizio***

Dall'esame della documentazione di riferimento, per il comune di Melpignano (LE) sono emerse criticità circa la riscossione delle principali entrate: in effetti, al 31.12.2018 è stata rilevata una capacità di riscossione (riscossioni c/competenza + riscossioni c/residui) / (accertamenti + residui definitivi iniziali) in netto peggioramento dal 2016 (84,42%) al 2017 (59,71%) al 2018 (44,50%). Tale percentuale risulta inferiore al parametro di deficitarietà strutturale fissato al 47% dal D.M. 28.12.2018, nonché alla media regionale (57,73%), come mostrato nella tabella che segue, in cui si evidenzia - in particolare - una scarsa esigibilità dei crediti rivenienti dagli esercizi precedenti.

Riscossione complessiva				Crediti esigibili nell'esercizio				Crediti esigibili esercizi precedenti			
2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
84,42%	59,71%	44,50%	50,14%	90,43%	61,32%	54,27%	71,69%	38,38%	48,44%	32,48%	18,96%
Media regionale			57,73%								
Media nazionale			58,95%								

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

Appare necessario, pertanto, un potenziamento dell'attività di riscossione delle entrate.

Nell'ambito dell'attività istruttoria svolta, inoltre, sono stati acquisiti i 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 Melpignano (LE), limitatamente al 2018, sono emersi i seguenti valori, comunicati all'ente con nota istruttoria del 09.03.2021:

	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 Melpignano	216.949	265.154	48.205	18,18%	48.205

Sono stati richiesti elementi conoscitivi circa le criticità *ut supra* rappresentate e, soprattutto, circa gli eventuali interventi correttivi assunti e/o programmati; l'ente – nella citata nota di risposta – ha allegato le deliberazioni del Consiglio comunale inerenti alla determinazione delle aliquote TASI e IMU per gli anni d'imposta 2018-2019-2020 (prevedendo la revoca della TASI per gli anni 2019 e 2020), gli elenchi relativi agli avvisi di accertamento e alle ingiunzioni fiscali emessi nel periodo in esame, nonché gli elenchi relativi alle domande di rateizzazione e ai provvedimenti di concessione concernenti le suddette imposte per il medesimo periodo.

Con riferimento all'evasione tributaria, poi, l'organo di revisione ha certificato i dati riportati nelle tabelle seguenti, dalle quali, per il 2019, si evince una diminuita capacità di riscossione pari al 49,18% rispetto al 2018 nonché, per

entrambi gli esercizi, una mancata attività di contrasto dell'evasione tributaria con riferimento alla COSAP/TOSAP e agli «altri tributi»:

<b>Tributi 2018</b>	<b>Accertamenti</b>	<b>Riscossioni</b>	<b>% riscossione</b>
Recupero evasione IMU	18.621,95	18.621,95	100%
Recupero evasione TARSU-TIA-TARI	16.164,05	16.164,05	100%
Recupero evasione COSAP-TOSAP	0	0	0%
Recupero evasione altri tributi	1.000	0	0%
<b>TOTALE</b>	<b>35.786,00</b>	<b>34.786,00</b>	<b>97,20%</b>

<b>Tributi 2019</b>	<b>Accertamenti</b>	<b>Riscossioni</b>	<b>% riscossione</b>
Recupero evasione IMU	28.000,00	30.622,29	109,36%
Recupero evasione TARSU-TIA-TARI	90.000,00	27.897,79	30,99%
Recupero evasione COSAP-TOSAP	0	0	0%
Recupero evasione altri tributi	1.000	0	0%
<b>TOTALE</b>	<b>119.000,00</b>	<b>58.528,08</b>	<b>49,18%</b>

Nel richiamare quanto evidenziato dalla Corte costituzionale, secondo cui *“un conto è la misura del gettito, effettivamente legata alle condizioni socio-economiche del territorio, altro è la capacità di riscuotere i tributi, consistente in una percentuale di realizzazione del gettito stesso e strettamente collegata all'efficienza del sistema di riscossione”* (Corte costituzionale, sentenza n. 4 del 28.01.2020), si invita il comune di Melpignano (LE) a porre in essere le iniziative necessarie ad assicurare il tempestivo e puntuale introito delle proprie risorse.

### **3. Situazione di cassa e giacenza vincolata**

La situazione di cassa al 31.12.2018, al 31.12.2019 e al 31.12.2020 è espressa dalla seguente tabella:

	Importo al 31/12/2018	Importo al 31/12/2019	Importo al 31/12/2020
Fondo Cassa (A)	€ 664.146,99	€ 1.750.590,94	€ 3.016.735,10
Libero	€ 664.146,99	€ 1.750.590,94	€ 3.016.735,10
Vincolato	€ -	€ -	€ -
Riscossioni da regolarizzare con reversali (B)	€ -	€ -	€ -
Pagamenti da regolarizzare con mandati (C)	€ -	€ -	€ -

Disponibilità liquida propria (E=A+B-C)	€	664.146,99	€	1.750.590,94	€	3.016.735,10
Anticipazione di tesoreria accordata (F)	€	870.000,00	€	550.000,00	€	600.000,00
Anticipazione di tesoreria da restituire (G)	€	870.000,00	€	550.000,00	€	600.000,00
Fondi vincolati da ricostituire (H)	€	-	€	-	€	-
Disponibilità liquida potenziale (K= E+F-G-H)	€	664.146,99	€	1.750.590,94	€	3.016.735,10
Importo dei debiti esigibili (I)	€	412.216,68	€	527.783,65	€	152.578,08
Importo dei debiti fuori bilancio (J)	€	-	€	-	€	-

In sede istruttoria è stato chiesto al comune di Melpignano (LE) di compilare integralmente le tabelle dei questionari 2018 e 2019 (tabella n. 5 a pagg. 27 e 28 dei rispettivi questionari) sulla situazione di cassa, tenendo conto anche del limite massimo ordinario per i debiti di cassa, stabilito dagli artt. 195 e 222 del T.U.E.L..

Constato che l'ente non ha formalmente quantificato la giacenza vincolata all'1.01.2018, all'1.01.2019 e all'1.01.2020 (ma neppure nell'esercizio 2017), come risulta dalla relazione dell'organo di revisione per il 2018 - mentre la relazione dell'organo di revisione per il 2019, a pag. 5, reca l'indicazione: «*omissis*» -, è stato chiesto all'ente di trasmettere anche la determinazione del responsabile finanziario di consistenza della giacenza vincolata per gli anni in esame.

Con nota prot. Cdc n. 6574 del 26.10.2021, il comune di Melpignano (LE) ha inviato la determinazione con cui, limitatamente all'esercizio 2017, ha quantificato «*in via presuntiva [...] una consistenza di fondi vincolati giacenti in cassa alla data del 1 gennaio 2017, pari a € 90.595,95*» (cfr. determinazione n. 54 del 30.05.2017 inviata con la predetta nota di risposta), specificando che «*Per gli anni successivi la Cassa vincolata è stata aggiornata in base alle risultanze contabili senza ulteriori atti*».

Appare, pertanto, anomala l'assenza di cassa vincolata a fronte delle somme introitate a titolo di contributi in conto capitale, come già specificato al precedente punto n. 1.1 della parte in diritto della presente deliberazione.

La Sezione, quindi, rileva la mancata determinazione della giacenza vincolata di cassa per gli esercizi 2018 e 2019 (nonché per il 2017), da effettuarsi a partire dall'esercizio 2015, evidenziando come tale comportamento non sia in linea con le prescrizioni legislative; tale quantificazione, infatti, deve essere definita con determinazione del responsabile finanziario ai sensi dell'allegato n. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011 (cfr. punto n. 10) secondo il quale *«All'avvio dell'esercizio 2015, contestualmente alla trasmissione del bilancio di previsione o, in caso di esercizio provvisorio, contestualmente alla trasmissione del bilancio provvisorio da gestire e dell'elenco dei residui, gli enti locali comunicano formalmente al proprio tesoriere l'importo degli incassi vincolati alla data del 31 dicembre 2014. L'importo della cassa vincolata alla data del 1° gennaio 2015 è definito con determinazione del responsabile finanziario, per un importo non inferiore a quello risultante al tesoriere e all'ente alla data del 31 dicembre 2014, determinato, dalla differenza tra i residui tecnici al 31 dicembre 2014 e i residui attivi riguardanti entrate vincolate alla medesima data»*. Tale obbligo normativo di ricostruzione della cassa vincolata con l'indicazione da parte degli enti, nel corso della gestione, della natura vincolata o libera degli incassi e dei pagamenti è posto al fine di consentire al tesoriere la distinzione della liquidità in parte libera e parte vincolata, rilevando sia per l'utilizzo delle entrate vincolate sia per consentire, a fine esercizio, al tesoriere di conoscere la sussistenza e la consistenza della cassa vincolata (in tal senso, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 134/2020/PRSE). È stato inoltre osservato che la quantificazione della giacenza vincolata *«va compiuta di anno in anno, allo scopo di facilitare le operazioni del tesoriere nell'utilizzo della cassa vincolata; diversamente, risulta alquanto problematico ricostruire puntualmente la consistenza dei fondi vincolati e verificare il costante rispetto dei limiti di cui agli artt. 195 e 22 T.U.E.L.»* (Sezione regionale di controllo per la Calabria, deliberazione n. 113/2021/PRSP).

Con riguardo alle segnalate criticità, il Collegio rammenta l'importanza, ai fini degli equilibri di bilancio, della corretta apposizione dei vincoli alle entrate riscosse e la relativa osservanza nella successiva gestione, rappresentando che l'inosservanza dell'obbligo *de quo* costituisce un comportamento contrario alla sana gestione e determina una non corretta quantificazione del fondo cassa che

condiziona in concreto, ai sensi dell'art. 186 del T.U.E.L., la determinazione del risultato di amministrazione.

#### **4. Bilancio consolidato 2018**

In sede istruttoria è risultato che il comune di Melpignano (LE) non ha trasmesso in BDAP il bilancio consolidato 2018, né è risultata acquisita la deliberazione con la quale si dichiara l'esonero da tale obbligo e, pertanto, sono stati richiesti i relativi chiarimenti.

Con la nota di risposta prot. Cdc n. 3118 del 19.04.2021 l'ente ha affermato di essersi avvalso della facoltà di non predisporre il bilancio consolidato; tuttavia, non risulta adempiuto l'onere di trasmissione della delibera al BDAP sia per il 2018 che per il 2019.

Si invita pertanto il comune di Melpignano (LE) ad assolvere all'obbligo di trasmissione telematica alla Corte dei conti mediante l'invio dei dati alla BDAP come previsto dall'articolo 227, comma 6, del T.U.E.L. e del decreto del Ministro dell'Economia 12 maggio 2016.

#### **5. Parametri di deficitarietà**

Quanto già rilevato con riferimento alla riscossione delle entrate (si veda *supra* il paragrafo n. 2) ha determinato, limitatamente al 2018, la conseguente violazione del parametro di deficitarietà concernente l'effettiva capacità di riscossione riferita al totale delle entrate (minore del 47%).

Con riferimento a tale criticità, l'ente non ha fornito risposta alcuna.

Pur osservando che il suddetto parametro risulta superato soltanto nell'esercizio 2018, si invita il comune di Melpignano (LE) ad adottare ogni iniziativa volta a prevenire di incorrere nella criticità in esame, rappresentando, altresì, che l'ente è tenuto a rispondere puntualmente alle richieste che vengono formulate dalla Sezione.

Ai sensi dell'art. 242, comma 1 del T.U.E.L., infatti, 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. deliberazioni di questa Sezione regionale di controllo per la Puglia n. 53/2011, nn. 85 e 115/2012, nn. 2 e 77/2013, n. 2/2014, n. 139/2015, n. 101/2018, n. 103/2020, n. 47/2021).

## **6. Organo di revisione**

Con riferimento agli adempimenti di competenza dell'organo di revisione, il Collegio rileva che nella relazione al rendiconto 2019 si rinvencono numerosi «*omissis*» in luogo delle dettagliate informazioni da fornire con tale referto che è strumentale all'attività di verifica dell'equilibrio economico-finanziario dell'ente da parte della Sezione regionale di controllo. Ciò, da un lato, vanifica le finalità proprie del documento contabile, ponendo dubbi sull'effettivo svolgimento degli adempimenti posti in capo all'organo di revisione - cui si correlano potenziali profili di responsabilità - e dall'altro, ricade sul necessario rapporto di collaborazione tra l'organo di controllo interno dell'ente e l'organo di controllo esterno, in un'ottica di tutela della sana gestione finanziaria dell'ente a cui anche l'organo di revisione è chiamato (art. 239 del T.U.E.L.).

Il Collegio, pertanto, invita, per il futuro, l'organo di revisione ad assolvere alla funzione con la dovuta diligenza, compilando integralmente la suddetta relazione nel rispetto dell'ordinamento finanziario e contabile recato dal T.U.E.L. e dei principi contabili generali allegati al d. lgs. 118/2011, con l'avvertenza che eventuali, future violazioni formeranno oggetto di specifica segnalazione alle Autorità competenti.

## **P.Q.M.**

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia, con riferimento al rendiconto di gestione del Comune di Melpignano (LE) relativo agli esercizi finanziari 2018 e 2019, ai sensi dell'art. 148-*bis* del T.U.E.L.

## **ACCERTA**

la violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria e le irregolarità, indicate in parte motiva, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari dell'ente, in relazione ai seguenti aspetti:

- erronea contabilizzazione delle quote annuali di ripiano del disavanzo;
- scarsa capacità programmatica dell'ente, specie in relazione al fondo pluriennale vincolato;
- mancata costituzione del fondo per il contenzioso per il 2018 e inadeguatezza del medesimo fondo per il 2019;
- criticità nell'attività di riscossione delle entrate e diminuita attività di contrasto dell'evasione tributaria;
- mancata determinazione della giacenza vincolata;
- mancato assolvimento dell'obbligo di trasmissione telematica del bilancio consolidato;
- violazione del parametro di deficitarietà concernente l'effettiva capacità di riscossione riferita al totale delle entrate (minore del 47%) limitatamente al 2018;
- incompletezza della relazione dell'organo di revisione limitatamente al 2019.

## **DISPONE**

- che da parte del comune di Melpignano (LE) siano adottate le necessarie misure correttive idonee a superare definitivamente le rilevate criticità;
- che la presente pronuncia sia trasmessa, a cura della Segreteria, al Sindaco ed al Presidente del Consiglio comunale di Melpignano (LE) affinché ne dia tempestiva comunicazione all'organo consiliare ed all'organo di revisione, per gli adempimenti di cui all'art. 239 del T.U.E.L.;
- che l'organo di revisione svolga, in merito a quanto riportato nella presente deliberazione, un'attenta attività di controllo e vigilanza, riferendo a questa Sezione regionale di controllo ogni aspetto rilevante;
- che la deliberazione consiliare di presa d'atto della presente pronuncia da parte dell'ente dovrà essere adottata dal comune di Melpignano (LE) entro il

termine di giorni 60 (*sessanta*) dalla comunicazione del deposito della presente deliberazione;

- che la presente deliberazione sia pubblicata sul sito istituzionale del comune di Melpignano (LE) ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013 e ss.mm.ii..

Così deliberato nella camera di consiglio del 12 gennaio 2022.

Il Magistrato Relatore  
Nunzio Mario TRITTO

Il Presidente  
Enrico TORRI