



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, <i>relatore</i>
Antonio Marsico	Referendario

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

sul rendiconto di gestione del Comune di San Donaci (Br) relativo all'esercizio 2018;

udito il relatore dott.ssa Daniela Piacente nella camera di consiglio dell'08 luglio 2021, convocata con ordinanza n. 49/2021 e svoltasi in video conferenza mediante collegamenti da remoto per il perdurare dell'emergenza sanitaria ai sensi del d.l. n. 83/2020;

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. n. 1664 del 23.04.2020 (indirizzata al Sindaco e all'Organo di revisione) è stata avviata nei confronti del Comune di San Donaci un'attività istruttoria finalizzata ad ottenere chiarimenti su alcuni aspetti della gestione finanziaria relativa all'esercizio 2018.

2. L'Ente ha fornito riscontro con nota prot. n. 4682 del 28.05.2020 (acquisita al prot. C.d.c. n. 2356 in pari data).

3. Con nota del 26.01.2021 (prot. C.d.c. n. 363), del 26.03.2021 (prot. C.d.c. n. 2178) sono state formulate osservazioni integrative e richieste documentali a cui l'ente ha dato riscontro in data 15.02.2021 (nota prot. C.d.c. n. 847), 15.04.2021 (nota prot. C.d.c. n. 3064) e del 5.05.2021 (nota prot. C.d.c. 3382).

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

- 1) tardiva approvazione del rendiconto
- 3) fondo contenzioso
- 3) transazioni
- 4) debiti fuori bilancio
- 5) capacità di riscossione
- 6) tempi di pagamento.

Considerato in

DIRITTO

1. Tardiva approvazione del rendiconto di gestione

Il Comune ha approvato il rendiconto relativo all'esercizio 2018 con delibera n. 17 del 31.05.2019, in ritardo rispetto al termine del 30 aprile previsto dagli artt. 151 e 227 del d.lgs n. 267/2000.

In fase istruttoria è stato chiesto all'Ente di indicare le ragioni del ritardo, nonché di chiarire se in tale periodo l'amministrazione avesse effettuato assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, tenuto conto di quanto previsto dall'art.9, comma 1-*quinques* del D.L. n. 113/2016, a mente del quale *«In caso di mancato rispetto dei termini previsti per l'approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato [...], ferma restando per gli enti locali che non rispettano i termini per l'approvazione dei bilanci di previsione e dei rendiconti la procedura prevista dall'articolo 141 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto, fino a quando non abbiano adempiuto [...].*

L'Ente ha riferito che *“il ritardo in argomento è dovuto alla carenza di personale e al conseguente sovraccarico di lavoro e assicura che non si è proceduto ad effettuare assunzioni di personale ad alcun titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale”.*

La Sezione prende atto di quanto dichiarato dall'Ente, non senza rilevare come l'approvazione tardiva del rendiconto costituisca un *vulnus* al corretto e regolare ciclo di bilancio, attesa la stretta correlazione esistente tra le poste del bilancio di previsione e i fatti contabili riportati nel rendiconto dell'esercizio precedente.

Sul punto valga richiamare quanto statuito dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 9/SEZAUT/2020/INPR secondo cui *«la necessità del rispetto di tutti i termini di legge per l'intero procedimento del ciclo di bilancio è ineludibile e va ribadita con riferimento ai termini per l'approvazione del rendiconto, adempimento che costituisce obiettivo prioritario nell'ottica della verifica della regolarità della gestione. La rendicontazione, infatti, in parallelo alla tempestiva programmazione delle politiche di bilancio, rappresenta non solo la certificazione dei risultati dell'esercizio trascorso ma anche il presupposto per gli eventuali interventi di variazione delle previsioni di bilancio in corso di gestione».*

2. Fondo contenzioso

Dall'elaborazione dei dati trasmessi alla Banca dati delle Pubbliche Amministrazioni (BDAP) è stato possibile ricostruire l'andamento nell'ultimo triennio del risultato di amministrazione, con le voci che concorrono a determinare la parte accantonata e vincolata del risultato medesimo:

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE triennio 2016/ 2018

		2016	2017	2018
Fondo cassa al 1 gennaio		983.479,69	1.303.615,05	1.339.530,88
Riscossioni	(+)	5.020.402,19	5.478.883,38	5.153.877,05
Pagamenti	(-)	4.700.266,83	5.442.967,55	5.556.039,83
Saldo di cassa al 31 dicembre	(=)	1.303.615,05	1.339.530,88	937.368,10
Pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre	(-)	0,00	0,00	0,00
Fondo di cassa al 31 dicembre	(=)	1.303.615,05	1.339.530,88	937.368,10
Residui attivi	(+)	2.726.786,14	2.907.342,58	3.494.852,20
Residui passivi	(-)	2.643.114,39	1.973.232,60	1.874.852,33
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti	(-)	119.397,89	118.517,31	151.528,51
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale	(-)	89.870,16	77.755,43	162.500,59
Risultato di amministrazione al 31 dicembre	(=)	1.178.018,75	2.077.368,12	2.243.338,87
Composizione e del risultato di amministrazione al 31 dicembre				
Parte accantonata				
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/ 12		692.374,51	1.590.925,03	1.965.832,78
Fondo anticipazioni liquidità DL 35 del 2013 e successive modifiche e rifinanziamenti			0,00	0,00
Fondo perdite società partecipate			0,00	0,00
Fondo contenzioso			0,00	38.012,27
Altri accantonamenti		184.385,97	120.272,27	860,00
Totale parte accantonata		876.760,48	1.711.197,30	2.004.705,05
Parte vincolata				
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili		15.954,00	71.485,54	0,00
Vincoli derivanti da trasferimenti		0,00	0,00	0,00
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui		265.687,81	235.567,52	235.567,52
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente		0,00	0,00	0,00
Altri vincoli		0,00	0,00	0,00
Totale parte vincolata		281.641,81	307.053,06	235.567,52
Totale parte destinata agli investimenti		19.616,46	9.616,46	0,00
Totale parte disponibile		0,00	49.501,30	3.066,30

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

Dall'esame dell'anzidetto prospetto, si evince come l'Ente abbia omesso qualsivoglia accantonamento per oneri legati al contenzioso nel 2016 e 2017; nell'esercizio 2018, viceversa risulta accantonata una quota pari a € 38.012,27.

Invitato a fornire l'elenco analitico del contenzioso pendente alla data del 31.12.2018, il Comune trasmetteva la seguente tabella:

COMUNE DI
ANNO 2018

n. d'ordine	contenzioso	valore causa (in euro)	importo spesa in caso di soccombenza	somma già impegnata	stima rischio soccombenza (%)	importo accantonato a fondo
1	Ricorso al Tribunale di Brindisi in veste di Giudice del Lavoro per far dichiarare il diritto di un dipendente a percepire, a titolo di salario accessorio per incentivi per la progettazione interna, l'importo complessivo di € 31.433,29 oltre rivalutazione ed interessi	€ 31.433,29 oltre rivalutazione ed interessi	€ 31.433,29 oltre rivalutazione ed interessi	4.377,36	20%	€ 2.000,00
2	Ricorso al TAR per l'accertamento della irreversibile trasformazione di aree di proprietà di privato ricorrente e occupate dal comune e conseguente richiesta di risarcimento del danno	€ 452.443,00	€ 452.443,00	57.063,29	15%	€ 35.012,27
3	Ricorso al Tribunale di Brindisi in veste di Giudice del Lavoro ex artt. 409 e 414 c.p.c per ottenere la disapplicazione della graduatoria per l'attribuzione della progressione economica orizzontale (P.E.O.) anno 2017	indeterminabile	€ 4.600,00	3.100,00	30%	€ 0,00
4	Ricorso in appello avverso la sentenza n. 1720/2010 con la quale il Tribunale di Brindisi ha rigettato il ricorso finalizzato a far dichiarare la responsabilità del Comune di San Donaci, per l'omessa annotazione a margine del proprio atto di matrimonio della costituzione di un fondo patrimoniale e per l'effetto, al fine di far condannare il Comune al pagamento in proprio favore della somma di € 93.993,72 a titolo di risarcimento del danno;	€ 93.993,72	€ 93.993,72	3.755,00	0%	€ 0,00
5	Atto di citazione per risarcimento danni all'abitazione per alluvione € 12.937,00 oltre € 5.000,00 per danni non patrimoniali	€ 17.937,00	€ 5.000,00	2.500,00	10%	€ 0,00
6	Atto di citazione per risarcimento danni biologici per insidia a causa della caduta di un bambino nel parco giochi comunale	€ 16.747,00	€ 5.000,00	1.000,00	40%	€ 1.000,00
7						
8						
9						
10						
Totale						€ 38.012,27

Fonte: allegato nota di risposta Comune di San Donaci del 08.05.2020

Dichiarava, altresì, che «l'Ente ha accantonato un fondo per il 2018 per euro 38.012,27, tenuto conto del contenzioso in essere in cui ha significative probabilità di soccombere o di essere condannato al pagamento di spese e che l'accantonamento riguarda solo il rischio di maggiori spese legate al contenzioso».

Con successiva richiesta istruttoria del 26.03.2021 (prot. 2178 C.d.c), questa Sezione chiedeva di precisare meglio i criteri di calcolo utilizzati; in particolare, con riferimento ai contenziosi indicati ai punti n. 5 e 6 dell'elenco trasmesso, chiedeva di chiarire le ragioni per le quali, a fronte di un valore della causa, rispettivamente, di € 17.937,00 (atto di citazione per risarcimento

danni da alluvione) e di € 17.937,00 (atto di citazione per risarcimento danno biologico in favore di un bambino, a seguito di caduta nel parco giochi comunale), il rischio di soccombenza - valutato nella misura rispettivamente del 10% e del 40% - fosse stato calcolato su un importo di soli € 5.000,00 e non sull'importo indicato nell'atto di citazione (pari, rispettivamente, a € 17.937,00 e € 17.937,00).

Ciò ha comportato che l'Ente, tenuto conto delle somme già impegnate (€ 2.500,00 per il primo contenzioso e € 1.000,00 per il secondo), non ha effettuato alcun accantonamento per il contenzioso sub 5) e ha accantonato € 1.000,00 per il contenzioso sub 6).

Il Comune, con nota di riscontro pervenuta in data 15.4.2021 (prot.3064 C.d.c), precisava «*di aver effettuato una ricognizione del contenzioso pendente effettuando una valutazione del grado di rischio in via forfettaria sulla base delle comunicazioni, informali dei legali incaricati»;* in merito ai giudizi sub 5) e 6) ha riferito che «*l'importo di spesa in caso di soccombenza è stato determinato in € 5.000,00 sulla base di quanto riferito informalmente dai legali incaricati*».

Al riguardo, si osserva quanto segue.

La stima operata dal Comune appare il frutto di una valutazione di massima, totalmente sganciata da parametri oggettivi e come tale inidonea a dare la dovuta rappresentazione alle passività potenziali.

A riprova di quanto affermato, si riporta la tabella trasmessa dall'ente con i dati del contenzioso aggiornati al mese di febbraio 2021:

STATO DEL CONTENZIOSO

1	Ricorso al Tribunale di Brindisi in veste di Giudice del Lavoro per far dichiarare il diritto di un dipendente a percepire, a titolo di salario accessorio per incentivi per la progettazione interna, l'importo complessivo di € 31.433,29 oltre rivalutazione ed interessi	Per tale contenzioso pendente dinanzi al Tribunale di Brindisi, il Giudice ha disposto la CTU contabile.
2	Ricorso al TAR per l'accertamento della irreversibile trasformazione di aree di proprietà di privato ricorrente e occupate dal comune e conseguente richiesta di risarcimento del danno	Il Tribunale ha disposto una verifica per l'accertamento del valore di mercato delle aree oggetto di esproprio e della determinazione delle somme spettanti al ricorrente per il mancato godimento del bene.
3	Ricorso al Tribunale di Brindisi in veste di Giudice del Lavoro ex artt. 409 e 414 c.p.c per ottenere la disapplicazione della graduatoria per l'attribuzione della progressione economica orizzontale (P.E.O.) anno 2017	Definito con sentenza con cui il Tribunale ha accolto il ricorso e ha ordinato all'amministrazione di rivalutare la posizione della dipendente ricorrente ai fini della progressione economica. Ha condannato altresì l'Ente alla rifusione delle spese di lite, liquidate in € 1.900,00, oltre accessori di legge.
4	Ricorso in appello avverso la sentenza n. 1725/2018 con la quale il Tribunale di Brindisi ha rigettato il ricorso finalizzato a far dichiarare la responsabilità del Comune di San Donaci, per l'omessa annotazione a margine del proprio atto di matrimonio della costituzione di un fondo patrimoniale e per l'effetto, al fine di far condannare il Comune al pagamento in proprio favore della somma di € 93.993,72 a titolo di risarcimento del danno;	La causa è stata rinviata al 12.1.2021 per la precisazione delle conclusioni e si è in attesa di comunicazioni.
5	Atto di citazione per risarcimento danni all'abitazione per alluvione € 12.937,00 oltre € 5.000,00 per danni non patrimoniali	La causa è stata rinviata per le precisazioni delle conclusioni.
6	Atto di citazione per risarcimento danni biologici per insidia a causa della caduta di un bambino nel parco giochi comunale	Definita con sentenza con cui il Tribunale di Brindisi ha condannato l'Ente al pagamento, a titolo di danno non patrimoniale, di € 20.000,00 oltre interessi e al pagamento delle spese processuali nell'importo di € 4.500,00 oltre IVA CAP e spese generali. Alla sentenza è stato interposto appello.

Fonte: allegato nota di risposta Comune di San Donaci del 15.02.2021

Il contenzioso sub 6), per il quale l'ente aveva accantonato € 1.000,00 (oltre a € 1.000,00 già impegnati) si è concluso con una sentenza di condanna dell'Ente al pagamento di €. 20.000,00, oltre interessi, per danno non patrimoniale e €. 4.500,00, per spese processuali, oltre Iva, Cap e spese generali.

Il contenzioso sub 3), promosso da una dipendente ai fini dell'attribuzione della progressione economica e per il quale l'ente non aveva provveduto ad effettuare alcun accantonamento, si è concluso con

l'accoglimento del ricorso, l'obbligo per l'ente di rivalutare la posizione della dipendente e la condanna alle spese (€ 1.900,00, oltre ad accessori di legge).

Giova al riguardo rammentare che l'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011 (cfr. punto 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*».

Il principio in parola prescrive all'Ente di valutare il grado di possibilità/probabilità/quasi certezza dei contenziosi pendenti, al fine di procedere ai necessari accantonamenti per evitare che gli importi derivanti dalle relative sentenze di condanna siano tali da minare gli equilibri di bilancio.

Tali accantonamenti devono, peraltro, essere effettuati già nel corso del giudizio di primo grado e, soprattutto, prima della sentenza di condanna la quale, essendo *de iure* esecutiva, 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.

Orbene, venendo alla fattispecie in esame, l'importo del Fondo rischi, particolarmente contenuto, accantonato dall'Ente nel consuntivo 2018, costituisce la risultante di una stima "forfettaria", effettuata sulla scorta di indicazioni meramente verbali dei legali incaricati e non, viceversa, di una puntuale ricognizione del contenzioso, come richiesto dal principio contabile su richiamato (la percentuale di copertura del rischio, considerando il valore del contenzioso riportato in tabella di € 612.564,01, risulta pari al 17,93%).

Il rischio di una stima forfettaria è, all'evidenza, quello di non dare adeguata rappresentazione agli oneri di rilevante entità finanziaria che

potrebbero insorgere a conclusione dei giudizi in corso e che il bilancio potrebbe non riuscire ad affrontare con risorse disponibili nell'anno o nel triennio di riferimento del bilancio (art. 193 del Tuel), con tutte le conseguenze in punto di mantenimento degli equilibri finanziari di bilancio: un'adeguata costituzione del fondo rischi consente all'Ente di preconstituire risorse sufficienti a fronteggiare e neutralizzare gli effetti pregiudizievoli discendenti da un'eventuale soccombenza giudiziale.

Come evidenziato dalla Sezione delle autonomie, tale accantonamento risulta essenziale al fine di assicurare il rispetto degli equilibri di bilancio e dei principi di sana e prudente gestione, motivo per il quale *«risulta essenziale procedere a 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 di eventuali spese derivanti da sentenza definitiva, a tutela degli equilibri di competenza nell'anno in cui si verificherà l'eventuale soccombenza»* (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 14/2017/INPR).

Va sottolineato, altresì, il ruolo dell'Organo di revisione che deve essere periodicamente informato del contenzioso in corso, ai fini del pieno ed efficace rispetto dei principi contabili e della segnalazione delle eventuali irregolarità.

Ciò posto, il Collegio invita l'ente locale ad adottare le misure correttive idonee a superare definitivamente le rilevate criticità, provvedendo a calcolare correttamente e nel rispetto dei principi contabili armonizzati, l'accantonamento al Fondo rischi contenzioso.

La Sezione si riserva di effettuare ulteriori controlli, anche in sede di esame dei rendiconti successivi, per la verifica della corretta applicazione dei principi contabili.

2.1. Contenzioso Del Prete c/ Comune di San Donaci

La valutazione del rischio contenzioso operata dal Comune di San Donaci, oltre che opinabile sul piano dei criteri utilizzati, risulta anche carente sotto il profilo della ricognizione dei giudizi pendenti.

Si evidenzia, al riguardo, come dal *file* denominato «*Fondo Pluriennale vincolato – elenco impegni di parte corrente e di parte capitale reimputati*», allegato dall'ente alla nota di risposta del 28.05.2020, si evincano contenziosi ulteriori rispetto a quelli riportati nel prospetto dei giudizi pendenti, compilato e trasmesso dall'Ente.

Tra questi figura il contenzioso promosso da Del Prete Alessandra, Del Prete Pompilio e Del Prete Anna Chiara (e per essi Del Prete Alessandra, succeduta a Del Prete Pompilio e Del Prete Anna Chiara ex art. 111 c.p.c.): un lungo contenzioso che ha visto soccombente il Comune di San Donaci sia in primo grado (cfr. sentenza Tribunale di Brindisi – Sez. distaccata di Mesagne n. 188/2012) sia in grado di appello (cfr. sentenza Corte di Appello di Lecce n. 1142/2017).

Nel dettaglio, l'azione veniva promossa dai sigg. Del Prete in ragione della commissione, da parte del Comune di San Donaci, di una serie di abusi edilizi, in occasione dell'ampliamento della sede municipale (nello specifico, il Comune veniva condannato al risarcimento danni per: abusiva posa di pluviali; appropriazione di cubatura; abusiva realizzazione della soletta in cemento; demolizione scala; perdita di servitù di passaggio; appropriazione del suolo).

Il Comune di San Donaci, con deliberazione del Consiglio comunale n. 35 del 21.08.2015, provvedeva a riconoscere il debito fuori bilancio discendente dalla sentenza di primo grado, ai sensi dell'art. 194, comma 1, lett. a), del d.lgs. 267/2000, per l'importo complessivo di €. 489.897,93, di cui € 304.500,00 per sorte capitale, € 176.242,93, per interessi legali, € 9.154,00 per spese legali e spese per CTU (nella deliberazione si dava atto di un accantonamento, nell'esercizio 2014, di somme destinate alla copertura del suddetto debito per l'importo complessivo di € 314.500,00).

Con sentenza n. 1142/2017 del 2.11.2017 la Corte di Appello di Lecce, in parziale riforma della sentenza di primo grado, condannava l'Amministrazione comunale:

1. al risarcimento dei danni patiti da Del Prete Alessandra, in conseguenza degli abusi edilizi, che venivano riquantificati in complessivi € 227.366,66 (di cui € 88.733,33 per danni da abusiva posa di pluviali; € 109.200,00 per appropriazione di cubatura; € 3.333,33 per l'abusiva realizzazione di una soletta in cemento; € 6.100,00 per la demolizione di una scala; € 10.000,00 per perdita della servitù di passaggio, € 10.000,00 per appropriazione suolo) oltre interessi legali;

2. al pagamento di $\frac{3}{4}$ delle spese di lite del primo grado;

3. al pagamento delle spese del CTU, ponendole definitivamente a carico del Comune;

4. al pagamento, in favore di Del Prete Alessandra, di $\frac{3}{4}$ dei compensi del giudizio di appello liquidati nella complessiva somma di € 13.560,00 oltre IVA, c.p.a. e rimborso spese generali nella misura del 15% a termine di legge.

Con successiva deliberazione n. 53 del 28.11.2017, il Consiglio comunale di San Donaci, a seguito dell'intervenuta pronuncia della Corte di Appello di Lecce n. 1142 del 2.11.2017, provvedeva a confermare il debito fuori bilancio e a riconoscere l'importo complessivo di € 491.842,32 (+ € 1.944,39 rispetto alla precedente condanna), di cui € 227.366,66 per sorte capitale, € 249.636,41, per interessi legali, € 14.839,25 per spese legali.

Si dava atto che la sig.ra Del Prete Alessandra, nel mese di agosto 2015, aveva dichiarato la propria disponibilità ad accettare il piano di rateizzazione proposto dall'Ente sull'originario importo di € 489.897,97 (€ 163.299,31 per ogni esercizio, dal 2015 al 2017, cfr. nota 1698 del 02.03.2015); che con determinazione dirigenziale n. 634 del 21.12.2015 era stata disposta la liquidazione della prima annualità (per € 163.299,31); che con determinazioni dirigenziali nn. 677 del 28.12.2016, 141 del 10.04.2017 e 289 del 5.7.2017, era stata disposta la liquidazione della seconda annualità; che al netto delle liquidazioni già operate, residuava un debito per complessivi € 165.243,70, di cui veniva disposta la liquidazione con determinazione del responsabile del servizio "Affari generali" n. 614 del 28.12.2017.

Per una parte del pagamento (nello specifico, per l'importo di € 304.897,93), il Comune di San Donaci faceva ricorso all'anticipazione di liquidità ex art. 8, comma 6, d.l. n. 78/2015 (cfr. nota di riscontro del Comune acquisita al prot. Cdc n. 3064 del 15.4.2021), provvedendo alla relativa liquidazione con i seguenti mandati di pagamento:

- mandato n. 1714 del 21.12.2015, € 163.299,31 (eseguito il 23.12.2015);
- mandato n. 1684 del 29.12.2016, €. 50.000,00 (eseguito il 29.12.2016);

- mandato n. 446 del 12.4.2017 del 12.4.2017, € 50.000,00 (eseguito il 14.4.2017);
- mandato n. 787 del 5.07.2017, € 41.200,69 (eseguito l'11.7.2017).

Avverso la sentenza della Corte di Appello di Lecce n. 1142 del 2.11.2017, il Comune di San Donaci proponeva ricorso per Cassazione.

La Suprema Corte, con sentenza n. 6166/2020 del 05.03.2020, in parziale accoglimento del ricorso (nello specifico, veniva accolto un unico motivo di impugnazione sui dodici proposti dal comune ricorrente), definiva la causa nel merito, disponendo che *"gli interessi vengano liquidati come indicato da Cass., Sez. Un., 17/2/1995, n. 1712"* e compensava, tra le parti, le spese del giudizio di merito e del giudizio di cassazione.

In data 18.12.2020, la sig.ra De Prete provvedeva a notificare all'Ente, atto di precetto per € 189.228,28, a titolo di saldo di quanto ancora dovuto (cfr. determina 959 del 24.12.2020, rinvenuta sul sito del Comune di San Donaci, avente ad oggetto il conferimento dell'incarico legale per giudizio di opposizione all'esecuzione).

Orbene, il Collegio evidenzia come l'anzidetto significativo contenzioso non abbia formato oggetto di alcuna ricognizione da parte dell'Ente negli esercizi 2016, 2017 e 2018 (nel 2016 e 2017 si registra un Fondo rischi pari a zero; nel 2018 la controversia non figura nell'elenco del contenzioso pendente).

L'assenza di qualsivoglia valutazione e stima degli oneri finanziari potenzialmente discendenti dal giudizio in parola costituisce, al pari della stima forfettaria del rischio contenzioso, una grave irregolarità contabile.

Si rammenta che un accantonamento inferiore a quello richiesto dall'armonizzazione contabile determina l'alterazione sostanziale del

risultato di amministrazione, consentendo di fatto una programmazione della spesa superiore a quella consentita dalle risorse effettivamente disponibili nell'esercizio finanziario.

Si rende, pertanto, allo stato indispensabile e indifferibile una rigorosa e puntuale attività di ricognizione del contenzioso pendente, che sia in linea con il principio contabile su richiamato.

Ciò posto, il Collegio invita l'ente locale ad adottare le misure correttive idonee a superare le rilevate criticità.

Ci si riserva di effettuare apposita verifica in occasione dell'esame dei rendiconti 2019 e 2020.

Infine, considerato che dalla documentazione acquisita da questa Sezione emergono possibili profili di responsabilità per danno erariale, si provvede a segnalare le predette risultanze istruttorie alla Procura regionale della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 52, comma 4, d.lgs. n. 174/2016.

3. Transazione stipulata con l'avv. Dario Lolli in data 21.06.2018

Nel corso dell'istruttoria, è stato chiesto al Comune di San Donaci di fornire l'elenco delle transazioni stipulate nel corso dell'esercizio 2018.

L'ente, in riscontro alla richiesta avanzata dalla Sezione, trasmetteva il seguente prospetto:

N. d'ordine	Nome creditore	Esercizio di emersione	deliberazione approvazione transazione		Pagamento transazioni nel 2018		
			numero	data	importo pagato nel 2018	Importo da pagare al 31/12/2018	residuo da pagare all'attualità
1	Avv. Lolli Dario	2018	12	03.04.2018	28.696,00	-	28.696,00
2	Miglietta Adriana	2018	475	31.10.2018	1.969,00	-	-
3	Caretta Cosimo	2018	476	31.10.2018	800,00	-	-
4							
5							
6							
7							
8							
9							
10							
11							
12							
13							
14							
15							
16							
17							
18							
19							
20							
21							
22							
23							
24							
25							
26							
27							
28							
29							
	Totale				31.465,00	-	28.696,00

Fonte: allegato nota di risposta Comune di San Donaci del 28.05.2020 prot. 2356 c.d.c.

Con successiva richiesta del 26.03.2021 (prot.2178 C.d.c), si invitava l'Ente a trasmettere copia degli atti relativi alla transazione intervenuta con l'avv. Dario Lolli (per € 28.696,00), unitamente alla documentazione contabile comprovante il rispetto delle procedure di spesa.

Dalla documentazione inviata è emerso che:

- con deliberazione n. 12 del 03.04.2018, il Consiglio comunale di San Donaci approvava la bozza di convenzione transattiva avente ad oggetto la liquidazione dei compensi spettanti all'avv. Dario Lolli, per l'attività difensiva dal medesimo espletata nei seguenti quattro giudizi: Del Prete Alessandra c/ Comune di San Donaci (giudizio definito con sentenza di condanna n. 188/2012); Rizzo Giuseppe c/ Comune di San Donaci (giudizio definito con sentenza di rigetto n. 1614/2017); Co.ge.st. S.r.l. c/ Comune di San Donaci (giudizio definito con sentenza di rigetto n. 1200/2015); Comune di San Donaci c/ sigg. Pagliara Francesco, Pagliara Anna Flaviana, Anglani Marino (giudizio definito con sentenza di accoglimento n. 610/2012);

- il contratto, stipulato in data 21.06.2018, prevedeva il pagamento in favore del professionista «a stralcio e transazione» dell'importo di € 59.000,00 oltre Rgs pari al 15%, Cap al 4% e IVA al 22%, per un totale complessivo di € 86.088,00 (in luogo di € 65.873,00, oltre R.G.S. pari al 15%, cap al 4% e iva al 22% e così per un totale di €. 97.116,61, originariamente richiesti dall'avv. Lolli sulla scorta delle parcelle dal medesimo presentate), secondo le seguenti modalità: € 28.696,00, contestualmente alla sottoscrizione della transazione; € 28.696,00 entro il 31.12.2019; € 28.696,00, entro il 31.12.2020;

- in premessa, si faceva presente che:

- «*il professionista nulla ha percepito a titolo di compenso per l'attività svolta, per l'insufficienza delle relative previsioni di spesa*»;

- «*che le parti con il presente atto, previa ricognizione della debitoria dell'Ente, intendono comporre transattivamente il contesto e convenire il pagamento dilazionato [...]*»;

- si precisava, infine che:

- «*il Comune di San Donaci dichiara e riconosce, anche ai sensi e per gli effetti di cui all'art.1988 c.c., che il credito complessivamente vantato dal professionista per l'attività spiegata nei procedimenti in premessa [...], ammonta a € 65.873,00, oltre Rgs pari al 15%, Cap al 4% e Iva al 22%, per un totale di € 97.116,61. Dichiara, pertanto, di offrire a stralcio e transazione la somma complessiva di € 59.000,00, oltre Rgs pari al 15%, Cap al 4% e IVA al 22%, per un totale complessivo di € 86.088,00 [...]».*

Tutto ciò premesso, il Collegio osserva quanto segue.

I compensi spettanti ai professionisti legali non presentano caratteristiche tali da poter essere sottratti alle regole generali dettate in materia di procedimento di spesa, secondo cui è possibile per l'ente sostenere

un costo solo dopo averne valutato adeguatamente l'entità ed averne accantonato la relativa provvista.

Invero, ancor prima dell'entrata a regime dell'armonizzazione dei sistemi contabili (periodo a cui risale l'affidamento degli incarichi in parola), l'impegno di spesa per conferimento del mandato professionale richiedeva pur sempre una prudente e oculata valutazione in merito alla durata e all'importo complessivo, al fine di consentire all'ente di predisporre un'adeguata copertura finanziaria ed evitare di ricorrere sistematicamente a procedure eccezionali per ricondurre a regolarità la relativa spesa.

Con l'attuazione dell'armonizzazione dei sistemi contabili (ex del d.lgs. n. 118/2011 e s.m.i.) i su richiamati principi, consolidati nella giurisprudenza contabile, hanno trovato ulteriore conferma.

Il principio applicato della contabilità finanziaria 4/2, punto § 5.2 lett. g), dedica una specifica regolamentazione alle spese per conferimento di incarichi a legali esterni e tanto in ragione della circostanza che trattasi di spese che per lungo tempo, in forza della loro gestione contabile, hanno generato problemi di sottostima degli impegni originariamente assunti e di debiti fuori bilancio negli anni successivi.

Il principio contabile, al fine di dare certezza alla copertura della spesa sin dal momento dell'affidamento dell'incarico al legale esterno, ha previsto, in deroga al principio di competenza finanziaria potenziata, l'imputazione del relativo impegno di spesa, all'esercizio in cui il contratto viene sottoscritto, con l'obbligo, in occasione del riaccertamento ordinario dei residui, di verificarne la maturata esigibilità, in modo da mantenerlo a residuo e richiederne la fatturazione, ovvero di procedere alla reimputazione alle annualità successive: in questo caso, l'ente dovrà cancellare l'impegno e costituire il FPV destinato a

finanziare la spesa reimputata (cfr. punto § 5.2 lett. g), principio contabile 4/2 al d.lgs. n. 118/2011 secondo cui: *«gli impegni derivanti dal conferimento di incarico a legali esterni, la cui esigibilità non è determinabile, sono imputati all'esercizio in cui il contratto è firmato, in deroga al principio della competenza potenziata, al fine di garantire la copertura della spesa. In sede di predisposizione del rendiconto, in occasione della verifica dei residui prevista dall'articolo 3, comma 4 del presente decreto, se l'obbligazione non è esigibile, si provvede alla cancellazione dell'impegno ed alla sua immediata re-imputazione all'esercizio in cui si prevede che sarà esigibile, anche sulla base delle indicazioni presenti nel contratto di incarico al legale. Al fine di evitare la formazione di debiti fuori bilancio, l'ente chiede ogni anno al legale di confermare o meno il preventivo di spesa sulla base della quale è stato assunto l'impegno e, di conseguenza, provvede ad assumere gli eventuali ulteriori impegni. Nell'esercizio in cui l'impegno è cancellato si iscrive, tra le spese, il fondo pluriennale vincolato al fine di consentire la copertura dell'impegno nell'esercizio in cui l'obbligazione è imputata. Al riguardo si ricorda che l'articolo 3, comma 4, del presente decreto prevede che le variazioni agli stanziamenti del fondo pluriennale vincolato e dell'esercizio in corso e dell'esercizio precedente necessarie alla reimputazione delle entrate e delle spese reimputate sono effettuate con provvedimento amministrativo della giunta entro i termini previsti per l'approvazione del rendiconto»).*

Inoltre, sempre al fine di evitare la formazione di debiti fuori bilancio, l'Ente è tenuto a informarsi periodicamente presso il legale incaricato se, sulla base dell'andamento del giudizio, l'impegno iniziale, quantificato sulla scorta dell'originario preventivo di spesa, sia congruo e, in caso contrario, procedere alla necessaria integrazione dello stanziamento.

Ebbene, il Comune di San Donaci non risulta essersi attenuto ai principi e alla normativa giuscontabile sopra richiamati.

Il mancato pagamento del compenso al professionista incaricato «per l'insufficienza delle relative previsioni di spesa» appare sintomatico della mancanza, nella specie, di un'adeguata e preventiva valutazione degli oneri finanziari legati al conferimento dell'incarico in questione.

Lo stesso Comune, in sede istruttoria, ha riferito che gli impegni di spesa sono stati assunti sulla scorta di indicazioni meramente "verbali" del professionista incaricato, in assenza, dunque, di un preventivo di massima su onorari, competenze e spese che presuntivamente sarebbero derivate dall'espletamento dell'incarico (cfr. nota pervenuta in data 05/05/2021, con la quale l'ente riferisce di essersi "dotato di un regolamento comunale di conferimento degli incarichi legali nell'anno 2017 con delibera di Consiglio comunale n. 47 del 28.11.2017" e che "prima dell'adozione del regolamento comunale[...] non esisteva alcun disciplinare e venivano stanziati le somme sulla base delle indicazioni verbali dei legali incaricati").

L'ente con un comportamento assai poco prudente e non ponderato ha dichiarato in sede di approvazione della convenzione transattiva di aver assunto «impegni di spesa solo presumibili che per ovvie ragioni, sono risultati alla definizione dei giudizi, incapienti rispetto alle competenze nel frattempo maturate» (cfr. deliberazione del Consiglio comunale n. 12 del 03.04.2018).

Una gestione ordinata e rispettosa dei principi contabili impone, viceversa che, prima di procedere all'affidamento di un incarico di patrocinio legale, vada valutata la congruità del preventivo e di tale valutazione vada dato atto nel relativo provvedimento di conferimento; così come al momento del pagamento della parcella presentata dal difensore, occorre esaminare la congruità dell'importo richiesto, al fine di scongiurare il pagamento di spese oggettivamente superflue o non proporzionali all'opera prestata, ovvero non

in linea con i parametri fissati da regolamenti vigenti per la liquidazione dei compensi.

Ciò posto, il Collegio raccomanda all'Ente l'osservanza dei principi contabili su richiamati.

In particolare, richiama l'Ente all'obbligo di una stima quanto più possibile veritiera e prudentiale del costo complessivo presunto della prestazione, al fine di consentire una sua corretta imputazione a bilancio e di scongiurare, al contempo, la formazione di debiti fuori bilancio.

Giova al riguardo rammentare che il debito fuori bilancio si sostanzia, pur sempre, in «*un'obbligazione assunta in violazione delle norme giuscontabili che regolano i procedimenti di spesa degli enti locali*» (Sez. reg. contr. Lombardia, n. 326/2017/PAR) e che il costante manifestarsi del fenomeno costituisce una rilevante patologia della gestione finanziaria, chiaro 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. Sez. reg. controllo Veneto n. 130/2019/PRSE).

3.1. La non qualificabilità del contratto sottoscritto con l'avv. Dario Lolli in termini di "transazione"

Affinché un accordo possa qualificarsi come "atto di transazione" è necessario che dalla relativa scrittura risultino gli elementi essenziali del negozio, quali: *i*) la comune volontà delle parti di comporre una controversia in atto o prevista; *ii*) la *res dubia*, ossia la materia oggetto delle contrastanti pretese giuridiche delle parti; *iii*) il nuovo regolamento di interessi, che, mediante le reciproche concessioni, sostituisca quello precedente foriero della lite o del pericolo di lite (Cass. 4 settembre 1990, n. 9114; Cass. 4 maggio 2016, n. 8917).

In particolare, è stato costantemente affermato, che costituisce presupposto indispensabile lo scambio di reciproche concessioni, sicché, ove manchi l'elemento dell'"*aliquid datum, aliquid retentum*", essenziale ad integrare lo schema della transazione, questa non può ritenersi configurabile (Cass. 4 ottobre 2007, n. 20780).

Orbene, dall'esame del contratto stipulato tra il Comune di San Donaci e l'avv. Dario Lolli, non sembrano evincersi i requisiti essenziali dell'accordo transattivo di cui all'art. 1965 c.c.

Non emerge, *in primis* - o comunque, risulta del tutto imprecisata ed inespressa - la *res dubia*, non essendo esplicitati l'oggetto della controversia e le rispettive pretese confliggenti e non essendo, nella specie, riscontrabile una contestazione della pretesa o quanto meno un diritto controverso, ovvero un rapporto giuridico caratterizzato da incertezza.

Tale elemento, come detto, non appare evincibile nel contratto in parola, vieppiù, alla luce del suo chiaro tenore letterale, dal quale emerge una dichiarazione ricognitiva del debito ai sensi dell'art. 1988 c.c. (nell'atto di transazione il Comune «*dichiara e riconosce ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 1188 c.c., che il credito complessivo vantato dal professionista per l'attività spiegata nei procedimenti in premessa [...] ammonta a € 65.873,00, oltre R.G.S. pari al 15%, cap al 4% e iva al 22% e così per un totale di € 97.116,61*»).

Sotto altro profilo, poi, risulta anche assente il requisito delle reciproche concessioni, venendo in rilievo unicamente la parziale rinuncia del credito da parte del professionista (agli interessi e a € 6.873,00 di competenze) pura e semplice, acausale, senza che a tale "sacrificio" si correli una qualche rinuncia da parte del Comune.

Ciò posto, la Sezione osserva come la soluzione adottata dall'ente, pur formalmente caratterizzata da un accordo tra le parti, non appaia riconducibile allo schema negoziale proprio della transazione, quanto più correttamente a una parziale remissione di debito.

L'ente nonostante la presenza di passività ben note da tempo ha ritenuto di bypassare la procedura di riconoscimento del debito fuori bilancio, ex art. 194 Tuel e di dare la dovuta rappresentazione contabile ai compensi maturati dal legale, eccedenti rispetto all'impegno originariamente assunto, facendo impropriamente ricorso allo strumento della transazione, con ciò commettendo una grave violazione delle norme giuscontabili che regolano i procedimenti di spesa.

La rilevata criticità appare ancor più grave se si considera il carattere particolarmente vetusto dei crediti (si tratta di competenze in gran parte maturate tra il 2012 e il 2015), nonché l'ulteriore circostanza, emersa in fase istruttoria, di una precedente deliberazione consiliare avente analogo contenuto (cfr. deliberazione del C.C. n. 40 dell'8.10.2014, di approvazione della bozza di convenzione transattiva con il medesimo professionista, avv. Dario Lolli, per l'importo complessivo di € 150.000,00, relativa a compensi professionali maturati tra il 2008 e il 2009).

Il Collegio evidenzia come il ripetuto e massiccio ricorso a negozi transattivi tesi a ricondurre a bilancio passività sommerse, costituisca una grave patologia della gestione finanziaria, impedendo lo svolgimento dei procedimenti di spesa secondo canoni di buona amministrazione e di sana gestione finanziaria.

I principi di sana e corretta gestione finanziaria impongono, viceversa, di effettuare il tempestivo riconoscimento dei debiti fuori bilancio e la mancata

tempestiva adozione dei provvedimenti di riconoscimento dovuti, oltre a costituire una violazione di legge, può generare responsabilità a carico di amministratori e/o dipendenti a causa della eventuale formazione di oneri aggiuntivi.

Come osservato dalla giurisprudenza contabile, il ricorso alla transazione, in sostituzione del riconoscimento del debito fuori bilancio, può assumere carattere elusivo e rappresentare un comodo espediente per evitare la pronuncia sulla fattispecie da parte dell'organo consiliare e la trasmissione degli atti alla Procura contabile, come previsto dall'art. 23, comma 5, della legge n. 289/2002 (in termini, Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 57/2017/PRSP), norma quest'ultima dotata di un sicuro effetto deterrente.

Giova al riguardo rammentare che la delibera consiliare svolge una duplice funzione: da un lato, giuscontabilistica, finalizzata ad assicurare la salvaguardia degli equilibri di bilancio; dall'altro garantista, ai fini dell'accertamento dell'eventuale responsabilità amministrativa.

Da ultimo, si richiamano i recenti principi enunciati dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti con sentenza n. 11/2018 circa l'obbligo del tempestivo riconoscimento dei debiti fuori bilancio da parte degli enti locali, pena l'eventuale applicazione delle sanzioni previste per chi elude il pareggio di bilancio.

Tanto considerato, il Collegio richiama il Comune al rispetto delle previsioni di cui agli artt. 193 e 194 Tuel , nonché art. 23, comma 5, della l. 27 dicembre 2002, n. 289, a mente del quale « *i provvedimenti di riconoscimento di debito, posti in essere dalle pubbliche amministrazioni di cui all'art.1, comma 2, del D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, sono trasmessi agli organi di*

controllo e alla competente Procura della Corte dei conti», riservandosi di valutare l'attività svolta dall'Ente nell'ambito dei successivi controlli sui cicli di bilancio.

Ricorda che, ai fini di una corretta gestione finanziaria, l'emersione di un debito non previsto nel bilancio di previsione deve essere portata tempestivamente al Consiglio dell'ente per l'adozione dei necessari provvedimenti, quali la valutazione della riconoscibilità, ai sensi dell'art. 194 comma 1, del TUEL ed il reperimento delle necessarie coperture secondo quanto previsto dall'art. 193 comma 3, e 194 commi 2 e 3 del medesimo testo unico.

Rammenta che il riconoscimento di debiti in un esercizio successivo a quello di maturazione, si traduce nell'alterazione dei dati relativi agli equilibri di bilancio (in particolare, il saldo di parte corrente e il risultato di amministrazione) con conseguente compromissione del principio contabile generale che impone la veridicità ed attendibilità dei dati di bilancio.

Infine, considerato che dalle predette risultanze istruttorie emergono fatti suscettibili di generare responsabilità per danno erariale, si provvede alla segnalazione alla Procura regionale della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 52, comma 4, d.lgs. 174/2016 (Codice di giustizia contabile).

- **Capacità di riscossione**

Nel triennio 2016-2018 il Comune presenta i seguenti dati percentuali sulla capacità di riscossione:

Riscossione complessiva			Crediti esigibili nell'esercizio			Crediti esigibili esercizi precedenti		
2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
64,36%	65,29%	59,63%	76,70%	78,19%	84,70%	24,17%	88,49%	10,16%
<i>Media regionale</i>		57,73%						
<i>Media nazionale</i>		58,95%						

Dall'esame della tabella si evince un significativo decremento della riscossione complessiva al 31.12.2018 (si passa da un indice di riscossione del 65,29% nel 2017 al 59,63% nel 2018). Il dato più allarmante riguarda la riscossione in conto residui che dall'88,49% del 2017, si attesta al 10,16% nel 2018.

Qui di seguito, i dati relativi all'andamento delle riscossioni delle entrate dei primi tre titoli, nel triennio 2016 - 2018:

ENTRATE	2016			2017			2018		
	Acc.	Risc.	%	Acc.	Risc.	%	Acc.	Risc.	%
TITOLO I	3.433.303,09	3.019.766,23	87,96%	4.326.034,35	3.131.413,38	72%	3.717.274,91	3.277.854,46	88,18%
TITOLO II	156.492,85	138.912,12	88,77%	60.402,13	55.479,76	92%	395.536,71	382.536,03	96,71%
TITOLO III	273.110,98	255.322,24	93,49%	224.043,09	215.898,08	96%	181.667,78	158.499,45	87,25%
TOTALE	3.862.906,92	3.414.000,58	88%	4.610.479,57	3.402.791,22	74%	4.294.479,40	3.818.889,94	89%

Fonte: questionario- relazione dell'organo di revisione rendiconti 2016, 2017, 2018.

Segue il dato relativo alle entrate da recupero di evasione tributaria relativo all'esercizio 2018:

Recupero evasione	2018	2018	2018
	Accertamenti	Riscossioni	% riscossioni
ICI/IMU	977.729,24	105.839,94	10,83%
TARSU/TARI	4.614.533,58	684.600,57	14,84%
ALTRI TRIBUTI	212.250,11	10.196,98	4,80%
TOTALE €	5.804.512,93	800.637,49	13,79%

Fonte: questionario dell'organo di revisione rendiconto 2018

Dall'esame dei suddetti prospetti emerge, nell'esercizio 2018, un lieve incremento della riscossione delle entrate del Titolo I (da una percentuale del 72% nel 2017, si passa all'88,18% nel 2018), mentre si registra un decremento

con riferimento alle entrate del Titolo III (dal 96% nel 2017, si passa all'87,25% nel 2018).

In relazione alle entrate da evasione tributaria, si registra una bassa percentuale di realizzazione, in particolare per le entrate relative all'IMU (10,83%).

Alle sopra illustrate problematiche afferenti alla capacità di riscossione è correlata una situazione dei residui attivi alquanto critica, come si evince dalla sotto riportata tabella sul grado di anzianità dei residui attivi, compilata e trasmessa dall'Ente in sede di riscontro istruttorio (prot. C.d.c. 847 del 15.02.2021):

Esercizio di riferimento	Valori assoluti					
	Titolo 1 Tributi propri	Titolo 2 Trasferimenti correnti	Titolo 3 Entrate extratributarie	Entrate proprie (Titolo 1 e Titolo 3)	Titolo 6 Accessione prestiti	Totale entrate
2013 e precedenti	316.813,52	0,00	1.595,82	318.409,34	231.857,23	550.266,57
2014	193.613,39	0,00	3.125,00	196.738,39	0,00	196.738,39
2015	210.434,19	0,00	41.196,57	251.630,56	0,00	251.630,56
2016	184.588,84	0,00	0,00	184.588,84	0,00	184.588,84
2017	1.015.526,67	0,00	0,00	1.015.526,67	0,00	1.015.526,67
2018	439.420,45	13.000,68	23.168,33	475.589,46	0,00	475.589,46
Totale residui	2.360.397,06	13.000,68	69.085,72	2.442.483,26	231.857,23	2.674.430,49

Dal prospetto emerge una rilevante componente di residui attivi con anzianità superiore ai 5 anni, pari a € 2.674.430,40, relativi, soprattutto ai tributi IMU- TASI (-753.890,00) e TARSU/TIA/TARI (-1.576.526,65). (cfr. tabella sezione 1.III gestione finanziaria entrate 2.2 pagina 32, questionario consuntivo 2018).

Detta criticità risulta confermata, altresì, dall'andamento dei flussi di cassa che registrano, nell'esercizio 2018, uno squilibrio sia di parte corrente (in

c/residui, pari a - 886.264,47), sia di parte capitale (in c/competenza, pari ad € -232.692,44 e in c/residui pari ad € -153.856,96; cfr. questionario 2018, Sez. I. *Gestione finanziaria -cassa- equilibri di cassa*).

L'Ente, invitato a fornire chiarimenti in merito alla rilevata criticità e agli eventuali interventi assunti o programmati per il superamento della stessa, ha riferito di aver «*posto in essere misure per migliorare l'attività di riscossione. In particolare, si cerca di tenere aggiornate le banche dati dei tributi e di monitorare i crediti in modo da poter attivare tempestivamente le attività di recupero*» (cfr. nota del 28.05.2020).

Il Collegio osserva quanto segue.

I rimedi adottati dall'ente, volti a conseguire un miglioramento delle riscossioni, non risultano avere dato luogo, alla data della documentazione prodotta, ai risultati auspicati, come comprovato dal basso indice di riscossione delle entrate e dalla continua generazione di residui attivi di lenta monetizzabilità.

Con riferimento a quest'ultimo profilo, la Sezione rammenta che i residui attivi, una volta riportati nel bilancio, concorrono a formare il risultato di amministrazione che l'ente può applicare negli esercizi successivi e ciò impone, in un'ottica di contabilità armonizzata che valorizza il principio della cd. "competenza finanziaria potenziata" che vengano mantenuti in bilancio solo quelli che l'ente ha la ragionevole certezza di incassare, altrimenti si corre il rischio di far emergere un avanzo di amministrazione corrispondente a risorse finanziarie non effettivamente spendibili.

Ciò posto, **il Collegio raccomanda a tutti gli organi preposti, sia politici che tecnici, ciascuno per quanto di propria competenza, di porre in**

essere le opportune azioni correttive e misure organizzative, volte ad incrementare la capacità di riscossione e superare la rilevata criticità.

Sollecita, al contempo, l'Organo di revisione a vigilare sulle motivazioni del mantenimento dei residui attivi nel conto del bilancio, onde assicurare la corretta rappresentazione del risultato di amministrazione.

Si riserva, altresì, di effettuare ulteriori controlli nei futuri esercizi al fine di valutare l'andamento dei residui, con specifico riferimento alla percentuale di formazione e alla capacità di smaltimento degli stessi da parte dell'Ente.

5. Tempestività dei pagamenti

In fase istruttoria è stata riscontrata la difficoltà dell'Ente ad assicurare il tempestivo pagamento delle fatture per debiti commerciali al 31.12.2018, come risultante dal seguente prospetto, compilato sulla scorta dei dati Mef:

% pagamenti	n. fatture	Importo totale fatture	Importo pagato	Tempo medio di pagamento ponderato	Tempo medio di ritardo ponderato	stock debito residuo al 31.12.2018	n. fatture
17,96%	902	3262.531,15	624.508,33	97,78	67,78	1948.288,61	572

Fonte: Mef

Dall'esame del prospetto, si evince che solo il 17,96% delle fatture è stato pagato.

Invitato a fornire chiarimenti, il Comune ha riferito che il ritardo sarebbe addebitabile alla carenza di personale, nonché a problemi di natura organizzativa che l'Ente intende superare attraverso specifiche misure correttive, anche di natura procedimentale.

In particolare, l'ente riferisce che *«è stata avviata un'analisi dello stock del debito risultante in contabilità e sulla piattaforma crediti commerciali e ha già apportato delle correzioni allo stesso. Sono state predisposte nuove procedure per accelerare*

l'accettazione delle fatture passive e per predisporre gli atti di liquidazione e pagamento»

(cfr. nota di risposta del 28.05.2020 n.2356 prot. c.d.c.).

Inoltre, come richiesto in istruttoria, l'ente ha aggiornato lo *stock* della debitoria al 31.12.2019: l'importo ancora da corrispondere per le fatture inevase è pari a € 1.216.602,43 e la percentuale dei pagamenti si attesta al 47%:

Anno 2019

% pagamenti	n. fatture	Importo totale fatture	Importo pagato	Tempo medio di pagamento ponderato	Tempo medio di ritardo ponderato	stock debito residuo al 31/12/2019	n. fatture
47,69%	1206	2.325.795,49	1.109.193,06	78	47	1.216.602,43	1160

Fonte: allegato nota di risposta Comune di San Donaci del 28.05.2020

Alla luce delle svolte considerazioni, non può che confermarsi la difficoltà dell'Ente a definire i procedimenti di spesa entro i tempi fisiologici.

Si raccomanda, pertanto, di adottare tutte le iniziative necessarie a garantire il corretto e tempestivo rispetto delle procedure di spesa e una corretta gestione dei pagamenti.

P.Q.M.

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

ACCERTA

la violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, in relazione ai profili di cui alla parte motiva; in particolare rileva:

- la tardiva approvazione del rendiconto 2018;
- la violazione della disciplina contabile in materia di quantificazione del Fondo rischi e contenzioso;
- la ripetuta insorgenza di debiti fuori bilancio e violazione della disciplina dettata in materia di tempestivo riconoscimento dei debiti medesimi (Tuel e principio applicato 4/2, punto 5.2., lett. h del d.lgs. n. 118/2011);

- la violazione della disciplina contabile dettata in materia di conferimento di incarichi a legali esterni (principio applicato 4/2, punto 5.2., lett. g del d.lgs. n. 118/2011);
- criticità nell'attività di riscossione;
- criticità nella gestione dei pagamenti.

Con riserva di verificare, in occasione del controllo sui rendiconti degli esercizi finanziari successivi, la corretta applicazione della normativa inerente ai profili rilevati,

DISPONE

che il Comune adotti comportamenti conformi a una sana gestione finanziari e ponga in essere azioni volte a garantire il superamento delle rilevate criticità; in particolare,

RACCOMANDA

- il rispetto del termine normativamente previsto per l'approvazione del rendiconto;

- il ricalcolo dell'accantonamento al Fondo rischi, attraverso una rigorosa e puntuale attività di ricognizione del contenzioso pendente, che sia in linea con il principio contabile di cui al punto 5.2. lettera h) dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011);

- il rispetto della disciplina contabile prevista per il conferimento di incarichi a legali esterni, di cui al punto 5.2. lettera g), dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011;

- una scrupolosa osservanza delle norme in tema di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, di cui agli artt. 193 e 194 TUEL, sottoponendo, in futuro,

al Consiglio, senza alcun indugio, eventuali debiti fuori bilancio di nuova emersione;

- il rigoroso monitoraggio delle entrate e l'adozione di ogni più opportuna iniziativa tesa a velocizzare le procedure di riscossione, ponendo massima attenzione ai termini di prescrizione;

- una maggiore incisività nell'attività di recupero dell'evasione tributaria;

- l'adozione di ogni più opportuna iniziativa volta a velocizzare i tempi di pagamento dei debiti commerciali.

DISPONE

- la trasmissione della presente deliberazione, a cura della Segreteria, al Sindaco del Comune di San Donaci, al Presidente del Consiglio comunale affinché ne dia tempestiva comunicazione all'Organo consiliare ed all'Organo di revisione, per gli adempimenti di cui all'art. 239 del TUEL, nonché alla competente Procura regionale della Corte dei Conti, ai sensi dell'art. 52, comma 4, del d.lgs. n. 174/2016, recante "*Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'art. 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124*", in relazione ai profili di cui ai punti 2), 2.1), 3), 3.1);

- 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 dell'8 luglio 2021.

Il Magistrato relatore

F.to Dott.ssa Daniela Piacente

Il Presidente

F.to Dott. Enrico Torri

Depositata in Segreteria il 9 luglio 2021

Il Direttore della segreteria

F.to Dott. Salvatore SABATO