CORTE DEI CONTI - SEZ_CON_PUG - SC_PUG - 0007458 - Interno - 02/12/2021 - 14:06

deliberazione n. 173/2021/PRSP

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Enrico Torri	Presidente
Carlo Picuno	Consigliere
Giovanni Natali	Referendario
Nunzio Mario Tritto	Referendario
Daniela Piacente	Referendario
Antonio Marsico	Referendario (*relatore*)
Lucia Minervini	Referendario
Giovanna Olivadese	Referendario

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

in merito al piano di riequilibrio finanziario pluriennale approvato dal Comune di Lecce con deliberazione del Consiglio comunale n. 1 del 7/1/2019;

udito il relatore dott. Antonio Marsico nella camera di consiglio del 2 dicembre 2021, convocata con ordinanza n. 65/2021 e svoltasi in video conferenza mediante collegamenti da remoto per il perdurare dell'emergenza sanitaria, ai sensi dell'art. 85 del d.l. 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. 287 del 28.10.2020.

Premesso in

FATTO

Con deliberazione n. 125 del 28.9.2018, pubblicata il 3.10.2018 e divenuta esecutiva il 13.10.2018, trasmessa con nota del 15.10.2018 a questa Sezione (prot. Cdc n. 4190 del 16.10.2018) e al Ministero dell'Interno, il Consiglio comunale, nel

CORTE DEI CONTI - SEZ_CON_PUG - DEL-Reg.-SC_PUG - 0000173 - 02/12/2021 - 14:06

prendere atto di uno squilibrio strutturale non fronteggiabile con gli strumenti ordinari previsti dalla legge, decideva di:

- fare ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale disciplinata dagli artt. 243-*bis* e ss. del d.lgs. 18.8.2000, n. 267 (TUEL) per una durata massima di 15 anni incluso il 2018 (alla stregua del testo all'epoca in vigore del comma 5-*bis* dell'art. 243-*bis* TUEL), sulla base del seguente rapporto tra passività e impegni del titolo I da rendiconto 2017:

Disavanzo di amministrazione al 31/12/2017 (delibera C.C. n. 51/2018)	43.137.746,00
Adeguamento Fcde	26.929.869,13
Anticipazione tesoreria non restituita	17.224.404,16
Passività 31/12/2017	**87.292.019,29**
Impegni titolo 1 rendiconto 2017	107.568.192,35
Rapporto	81,15%

fonte: delibera C.C. n. 125 del 28.9.2018

- chiedere un'anticipazione del «*Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali*» *ex* art. 243-*ter* TUEL nella misura da determinare con il piano di riequilibrio da approvare e nei limiti dell'importo massimo fissato dalla normativa.

Pronunciandosi sulla proposta di delibera consiliare di adozione del PRFP, con verbale n. 13 del 28.12.2018 il Collegio dei revisori esprimeva parere favorevole sul piano e sulla correttezza dell'iter seguìto per il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi (esitato nel mantenimento di residui attivi a partire dal 1990 relativi ad entrate di varia natura e di residui passivi risalenti al 1981 e anch'essi di varia natura); più precisamente, l'Organo di revisione esprimeva parere favorevole «*condizionato alla precisa attuazione da parte dell'Ente di un'attività di monitoraggio continua e puntuale sulle misure finalizzate al ripiano del disavanzo contenute nel piano di riequilibrio finanziario pluriennale*».

Con deliberazione n. 1 del 7.1.2019, immediatamente eseguibile *ex* art. 134, comma 4, TUEL, il Consiglio comunale approvava, entro il termine perentorio di 90 giorni previsto dall'art. 243-*bis*, comma 5 TUEL, il piano di riequilibrio finanziario pluriennale (di seguito, in breve «piano» o «PRFP») della durata di 15

anni (2019-2033), indicante una massa passiva da ripianare di complessivi € 66.737.247,12:

Nuovo disavanzo di amministrazione stimato	31.395.022,79
Debiti fuori bilancio	1.842.224,63
Passività pregresse	1.500.000,00
Anticipazione di tesoreria non rimborsata stimata	32.000.000,00
	66.737.247,42
Impegni 2017 tit. 1	107.568.192,35
Rapporto	62%

fonte: delibera C.C. n. 1 del 7.1.2019

Alla luce dell'aggiornamento dei dati intervenuto rispetto alla delibera C.C. n. 125/2018 e delle misure *medio tempore* introdotte con la legge di bilancio 2019 (l. 30.12.2018, n. 145) in tema di anticipazioni di tesoreria e di liquidità, l'Ente riteneva possibile realizzare il risanamento attraverso la procedura di riequilibrio pluriennale, ma senza richiedere l'accesso al fondo di rotazione *ex* art. 243-*ter* TUEL, valutando che quest'ultimo «*seppur potenzialmente di importo maggiore rispetto agli strumenti messi a disposizione dalla legge di bilancio 2019, non è confortato da disponibilità e tempi certi e/o preventivabili*».

Con nota dell'8.1.2019 il Piano veniva inviato a questa Sezione (prot. Cdc n. 42 del 9.1.2019) ed al Ministero dell'Interno, ai sensi dell'art. 243-*quater*, comma 1, TUEL.

Con lettera prot. n. 147239 del 13.11.2019 (prot. Cdc n. 5266 del 14.11.2019) il Ministero dell'Interno trasmetteva alla Sezione, ai sensi dell'art. 243-*quater*, comma 1, TUEL, la relazione della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali in merito al piano dell'Ente; nelle considerazioni conclusive di tale relazione si afferma che: «*Ferma restando la competenza della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti sulla corrispondenza, conformità e proporzione delle misure di risanamento individuate dall'ente nel piano rispetto all'obiettivo del riequilibrio economico finanziario, il Comune di Lecce ha prodotto un piano in linea con i contenuti richiesti dalle disposizioni normative di riferimento e con le indicazioni elaborate dalle Linee Guida elaborate dalla Corte dei conti, prospettando misure di riequilibrio sul versante dell'incremento delle entrate proprie e dando atto delle concrete attività poste in essere, con particolare riferimento al contrasto all'evasione tributaria*».

Nel descrivere fattori e cause delle squilibrio (sezione prima del piano), il Comune di Lecce ha rappresentato di essersi avvalso della facoltà prevista dall'art. 2, comma 6 del d.l. 19.6.2015, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla l. 6.8.2015, n. 125), in base al quale «*Gli enti destinatari delle anticipazioni di liquidità a valere sul fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili di cui all'articolo 1 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 , convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, utilizzano la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione*»; l'art. 1, comma 814, della l. l. 27.12.2017, n. 205 ha previsto che «*L'articolo 2, comma 6, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 , convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, si interpreta nel senso che la facoltà degli enti destinatari delle anticipazioni di liquidità, di cui all' articolo 1 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, di utilizzare la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione, può essere esercitata anche con effetti sulle risultanze finali esposte nell'allegato 5/2 annesso al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, a seguito del riaccertamento straordinario dei residui effettuato ai sensi dell'articolo 3, comma 7, dello stesso decreto legislativo n. 118 del 2011, nonché sul ripiano del disavanzo previsto dal comma 13 del medesimo articolo, limitatamente ai soli enti che hanno approvato il suddetto riaccertamento straordinario a decorrere dal 20 maggio 2015, fermo restando il rispetto dell'articolo 3, comma 8, del medesimo decreto legislativo n. 118 del 2011, il quale prevede che l'operazione di riaccertamento straordinario sia oggetto di un unico atto deliberativo*».

Secondo quanto indicato nel piano stesso, il ricorso alla facoltà prevista dalle citate disposizioni ha comportato una riduzione del disavanzo da € 79.840.304,15 a € 47.931.651,23, che con delibera C.C. n. 54 del 20.7.2015 l'Ente ha determinato di recuperare in 30 esercizi (dal 2015 al 2044) *ex* d.m. 2.4.2015 con quote annue di € 1.597.721.

Essendo stata sollevata dalle Sezioni Riunite di questa Corte (ordinanza n. 72 del 18.2.2019) questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6, del

d.l. n. 78/2015 come interpretato dall'art. 1, comma 814, della l. n. 205/2017, con delibera n. 110/PRSP/2019 questa Sezione regionale di controllo ha sospeso il giudizio sul piano del Comune di Lecce fino alla definizione della sopra citata questione di legittimità costituzionale.

Con sentenza n. 4 del 28.1.2020 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6, del d.l. n. 78/2015 e dell'art. 1, comma 814, della l. n. 205/2017 per contrasto con gli artt. 81, 97 e 119, sesto comma, Cost., pertanto, risultava cessata la causa della sospensione.

A seguito di tale sentenza, durante l'iter parlamentare di conversione in legge del d.l. 30.12.2019, n. 162 («*Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica*», c.d. decreto milleproroghe, convertito, con modificazioni, dalla l. 28.2.2020, n. 8) era stato inserito l'art. 39-*ter*, rubricato «*Disciplina del fondo anticipazione di liquidità degli enti locali*», il quale: disponeva che, in sede di approvazione del rendiconto 2019, gli enti locali accantonassero il fondo anticipazione di liquidità nel risultato di amministrazione al 31.12.2019 (comma 1); introduceva una misura che consentiva gradualità nel ripiano del peggioramento del disavanzo determinato dall'accantonamento al fondo anticipazione di liquidità disposto al comma 1 (comma 2); dettava una nuova disciplina sulle modalità di utilizzo del fondo di anticipazione liquidità (comma 3); precisava che la quota del risultato di amministrazione accantonata nel fondo anticipazione di liquidità è applicata al bilancio di previsione anche da parte degli enti in disavanzo di amministrazione (comma 4).

Risultando, pertanto, cessata la causa della sospensione disposta con la citata delibera n. 110/PRSP/2019, con ordinanza presidenziale n. 5 del 5.2.2020 la Sezione veniva convocata in adunanza pubblica il 26.2.2020 al fine di deliberare in ordine al piano in esame, con assegnazione del termine del 20.2.2020 per la presentazione di memorie illustrative e documentazione da parte dell'Ente.

Nelle memorie illustrative trasmesse alla Sezione con nota prot. 23766 del 19.2.2020 (prot. Cdc n. 699 del 20.2.2020) il Comune di Lecce rappresentava che: in base al comma 1 dell'art. 39-*ter* del d.l. n. 162/2019, «*Al fine di dare attuazione alla sentenza della Corte costituzionale n. 4 del 28 gennaio 2020, in sede di approvazione*

del rendiconto 2019 gli enti locali accantonano il fondo anticipazione di liquidità nel risultato di amministrazione al 31 dicembre 2019, per un importo pari all'ammontare complessivo delle anticipazioni di cui al decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, e successivi rifinanziamenti, incassate negli esercizi precedenti e non ancora rimborsate alla data del 31 dicembre 2019». Prospettando l'accantonamento per il 2019 di complessivi € 29.363.416,07, corrispondenti all'ammontare delle anticipazioni *ex* d.l. n. 35/2013 incassate negli esercizi precedenti e non ancora rimborsate al 31.12.2019, il Comune aveva prodotto la seguente tabella di confronto tra il risultato di amministrazione 2018 e il risultato di amministrazione presunto 2019, approvato con delibera di G.C. n. 23/2020 (recante «*Approvazione prospetto aggiornato riguardante il risultato di amministrazione presunto al 31.12.2019 - articolo 187, commi 3 e seguenti del decreto legislativo 267/2000*»):

	2018	2019
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE .... (A)[2]	**42.847.173,97**	**46.101.493,33**
Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre		
Parte accantonata [3]		
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/.... [4]	96.431.459,14	104.137.770,50
Fondo anticipazioni liquidità		29.363.461,07
Fondo perdite società partecipate	1.372.668,00	1.872.668,00
Fondo contenzioso	2.099.179,98	1.037.253,25
Altri accantonamenti	306.100,32	495.337,00
	100.209.407,44	**136.906.489,81**
Parte vincolata		
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili		
Vincoli derivanti da trasferimenti	4.496.866,51	3.399.589,77
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	7.510.441,25	7.510.441,25
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	2.195.629,47	1.780.091,20
Altri vincoli		1.056.986,07
	14.202.937,23	**13.747.108,29**
Parte destinata agli investimenti	949.299,78	**949.299,78**
	949.299,78	**949.299,78**
	-72.514.470,48	**-105.501.404,56**

fonte: memorie del Comune di Lecce del 19.2.2020 (p. 2)

In base al comma 2 del citato art. 39-*ter*, «*L'eventuale peggioramento del disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2019 rispetto all'esercizio precedente, per*

un importo non superiore all'incremento dell'accantonamento al fondo anticipazione di liquidità effettuato in sede di rendiconto 2019, è ripianato annualmente, a decorrere dall'anno 2020, per un importo pari all'ammontare dell'anticipazione rimborsata nel corso dell'esercizio».

Tenuto conto dell'incremento del disavanzo di amministrazione 2019 rispetto al 2018 causato dall'accantonamento al fondo anticipazione di liquidità (FAL), il Comune aveva evidenziato gli impatti del rientro dei diversi deficit sul bilancio previsionale 2020/2022, confrontandolo con quello degli anni precedenti, e le relative fonti di finanziamento:

	2018	2019	2020	2021	2022	
Disavanzo Dm 2/4/2015	1.597.721,71	1.597.721,71	1.597.721,71	1.597.721,71	1.597.721,71	equilibrio corrente
Disavanzo da Fal			894.864,97	920.453,43	946.837,44	equilibrio corrente
Disavanzo 243bis Tuel		2.093.001,52	2.093.001,52	2.093.001,52	2.093.001,52	equilibrio corrente
	1.597.721,71	3.690.723,23	4.585.588,20	4.611.176,66	4.637.560,67	

fonte: memorie del Comune di Lecce del 19.2.2020 (p. 2)

I successivi commi 3 e 4 del citato art. 39-*ter* stabilivano che «*Il fondo anticipazione di liquidità costituito ai sensi del comma 1 è annualmente utilizzato secondo le seguenti modalità: a) nel bilancio di previsione 2020-2022, nell'entrata dell'esercizio 2020 è iscritto, come utilizzo del risultato di amministrazione, un importo pari al fondo anticipazione di liquidità accantonato nel risultato di amministrazione 2019 e il medesimo importo è iscritto come fondo anticipazione di liquidità nel titolo 4 della spesa dell'esercizio 2020, riguardante il rimborso dei prestiti, al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio; b) dall'esercizio 2021, fino al completo utilizzo del fondo anticipazione di liquidità, nell'entrata di ciascun esercizio del bilancio di previsione è applicato il fondo stanziato nella spesa dell'esercizio precedente e nella spesa è stanziato il medesimo fondo al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio. La quota del risultato di amministrazione accantonata nel fondo anticipazione di liquidità è applicata al bilancio di previsione anche da parte degli enti in disavanzo di amministrazione*».

Il Comune aveva quindi evidenziato: *i)* la rideterminazione, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 4 del 2020, dell'obiettivo originario del piano al 31.12.2019 (da € 69.244.351,37 a € 98.607.812,44), per effetto delle citate anticipazioni (€ 29.363.461,07) da contabilizzare separatamente tra le quote accantonate del risultato di amministrazione; *ii)* lo scostamento (€ 6.893.592,12), rispetto all'obiettivo così rideterminato, del risultato di amministrazione 2019 presunto (€ 105.501.404,56) di cui al prospetto approvato con la citata delibera G.C. n. 23 del 31.1.2020:

NATURA DEL DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE	(A)	RIPIANO ESERCIZIO (B)
		ANNO 2019
Disavanzo da piano di riequilibrio finanziario pluriennale	31.395.022,79	2.093.001,52
Disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui	41.540.051,81	1.597.721,71
Ovvero: quota Disavanzo da riaccertamento straordinario al 31/12/2017 *ex* art.1 c. 848 l. 205/2017	0,00	0,00
Disavanzo tecnico	0,00	0,00
Quota recupero disavanzo da piano di rientro esercizi precedenti	0,00	0,00
AMMONTARE COMPLESSIVO DEL DISAVANZO DA RIPIANARE (2)	**72.935.074,60**	**3.690.723,23**
Obiettivo 2019 originario		69.244.351,37
Accantonamento 2019 a Fal		29.363.461,07
Obiettivo rideterminato 2019		98.607.812,44

Obiettivo rideterminato 2019		98.607.812,44
Risultato di amministrazione 2019 presunto		105.501.404,56
Scostamento		6.893.592,12

fonte: memorie del Comune di Lecce del 19.2.2020 (p. 4)

Con ordinanza presidenziale n. 14 del 25.2.2020, constatata l'indisponibilità del relatore per motivi di salute, la Sezione disponeva il rinvio al giorno 11.3.2020 dell'adunanza pubblica per l'esame del piano adottato dal Comune di Lecce.

Con ordinanza presidenziale n. 22 del 9.3.2020, considerato il rinvio d'ufficio a data successiva al 22.3.2020 (da ultimo all'11.5.2020, per effetto dell'art. 36, comma 1, del d.l. 8.4.2020, n. 23, recante «*Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali*») delle udienze e adunanze della Corte dei conti disposto dagli artt. 1, comma 1, e 4, comma 1, del d.l. 8.3.2020, n. 11 (recante

«*Misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria*») – successivamente abrogati, rispettivamente, dall'art. 83, comma 22 e dall'art. 85, comma 8, del d.l. 17.3.2020, n. 18 (recante «*Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*» e convertito, con modificazioni, dalla l. 24.4.2020, n. 27) – la Sezione ha disposto la comunicazione del rinvio *ex lege* a data successiva al 22.3.2020 dell'adunanza pubblica convocata il giorno 11.3.2020 e la fissazione della nuova adunanza con successivo atto.

Infine, con ordinanza presidenziale n. 34 del 4.5.2020, la Sezione è stata convocata nella camera di consiglio del 21.5.2020 per deliberare sul piano di che trattasi, con assegnazione del termine del 19.5.2020 per il deposito di eventuali memorie da parte dell'Ente.

Con nota prot. 57863 del 19.5.2020 (prot. Cdc n. 2212 di pari data) il Comune aveva prodotto ulteriori memorie illustrative con cui ha: rappresentato che con delibera di Giunta si è proceduto al riaccertamento ordinario dei residui, in attesa di ricevere il parere dell'organo di revisione; gli schemi contabili in via di predisposizione per l'approvazione del rendiconto di gestione 2019 confermerebbero i dati di pre-consuntivo inviati con la nota del 19.2.2020 e, in particolare, un disavanzo al 31.12.2019 di circa € 104,7 mln; confermato le precedenti considerazioni in tema di impatto dei diversi deficit sul bilancio previsionale 2020/2022, tra cui quello derivante dall'accantonamento del FAL, nonché in tema di modalità di finanziamento del disavanzo da FAL.

Con ordinanza n. 39 del 21.5.2020, la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia, ha sospeso il giudizio e sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 39-*ter*, commi 2 e 3, del d.l. 30.12.2019, n. 162 (convertito, con modificazioni, dalla l. 28.2.2020, n. 8) in riferimento ai parametri stabiliti dagli artt. 81, 97, primo comma, 119, sesto comma e 136 Cost.

Con sentenza n. 80, depositata in data 29 aprile 2021, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 39-*ter,* commi 2 e 3, del d.l. n. 162/2019 convertito, con modificazioni, in l. n. 8/2020, in riferimento ai parametri stabiliti dagli artt. 81, 97, primo comma, 119, sesto

comma e 136 Cost., determinando, per l'effetto, il venir meno della gradualità nel ripiano del maggiore disavanzo determinato dall'accantonamento al fondo anticipazioni di liquidità nonché il venir meno delle modalità di copertura della quota annua da restituire previste al comma 3 del citato art. 39-*ter.* Al riguardo, successivamente alla citata sentenza n. 80/2021, è intervenuto l'art. 52 del decreto-legge n. 73/2021, convertito in legge n. 106/2021, che ha stabilito quanto segue:

"1. E' istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'interno, un fondo con una dotazione di 660 milioni di euro per l'anno 2021, in favore degli enti locali che hanno peggiorato il disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2019 rispetto all'esercizio precedente a seguito della ricostituzione del fondo anticipazioni di liquidità ai sensi dell'articolo 39-ter, comma 1, del decreto legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8, se il maggiore disavanzo determinato dall'incremento del fondo anticipazione di liquidità è superiore al 10 per cento delle entrate correnti accertate, risultante dal rendiconto 2019 inviato alla banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP). Il fondo di cui al primo periodo è destinato alla riduzione del disavanzo ed è ripartito con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza Stato citta' ed autonomie locali, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, tenendo conto del predetto maggiore disavanzo.

1-bis. Al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, l'esercizio delle funzioni fondamentali e l'erogazione dei servizi pubblici essenziali da parte degli enti locali, in attuazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 4 del 28 gennaio 2020 e n. 80 del 29 aprile 2021, l'eventuale maggiore disavanzo al 31 dicembre 2019 rispetto all'esercizio precedente, derivante dal riappostamento delle somme provenienti dalle anticipazioni di liquidità di cui al decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, e al decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, sterilizzate nel fondo anticipazione di liquidità, distinto dal fondo crediti di dubbia esigibilita', a decorrere dall'esercizio 2021 è ripianato in quote costanti entro il termine

massimo di dieci anni, per un importo pari al predetto maggiore disavanzo, al netto delle anticipazioni rimborsate nel corso dell'esercizio 2020.

1-ter. A decorrere dall'esercizio 2021, gli enti locali iscrivono nel bilancio di previsione il rimborso annuale delle anticipazioni di liquidità' nel titolo 4 della spesa, riguardante il rimborso dei prestiti. A decorrere dal medesimo anno 2021, in sede di rendiconto, gli enti locali riducono, per un importo pari alla quota annuale rimborsata con risorse di parte corrente, il fondo anticipazione di liquidità accantonato ai sensi del comma 1. La quota del risultato di amministrazione liberata a seguito della riduzione del fondo anticipazione di liquidità è iscritta nell'entrata del bilancio dell'esercizio successivo come "Utilizzo del fondo anticipazione di liquidità", in deroga ai limiti previsti dall'articolo 1, commi 897 e 898, della legge 30 dicembre 2018, n. 145. Nella nota integrativa allegata al bilancio di previsione e nella relazione sulla gestione allegata al rendiconto è data evidenza della copertura delle spese riguardanti le rate di ammortamento delle anticipazioni di liquidità, che non possono essere finanziate dall'utilizzo del fondo anticipazioni di liquidità stesso.

1-quater. A seguito dell'utilizzo dell'intero importo del contributo di cui al comma 1, il maggiore ripiano del disavanzo da ricostituzione del fondo anticipazione di liquidità applicato al primo esercizio del bilancio di previsione 2021 rispetto a quanto previsto ai sensi del comma 1-bis può non essere applicato al bilancio degli esercizi successivi.

2. Per gli enti locali che hanno incassato le anticipazioni di liquidità di cui al decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, e successivi rifinanziamenti è differito al 31 luglio 2021:

a) il termine per la deliberazione del rendiconto di gestione relativo all'esercizio 2020 di cui all'articolo 227, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

b) il termine per la deliberazione del bilancio di previsione 2021-2023 di cui all'articolo 151, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Fino a tale data è autorizzato l'esercizio provvisorio di cui all'articolo 163 del citato decreto legislativo n. 267 del 2000 […]".

Considerato in

DIRITTO

1. Premessa metodologica e quadro normativo. Approfondimenti istruttori della Sezione.

In via preliminare, il Collegio, conformemente all'orientamento espresso dalle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, evidenzia che le valutazioni sulla congruenza del PRFP in esame devono tener conto dell'attuale situazione finanziaria del Comune, secondo una visione dinamica dei profili contabili che sostengono il ricorso al piano (*cfr*. sentenze n. 34/2014/EL e n. 2/2015/EL).

La disciplina del riequilibrio finanziario pluriennale, introdotto dal d.l. 10.10.2012, n. 174 (convertito, con modificazioni, dalla l. 7.12.2012, n. 213) e oggetto di numerose modifiche ed integrazioni, è contenuta negli artt. 243-*bis* e ss. TUEL. La Corte dei conti, con deliberazioni della Sezione delle Autonomie (n. 16/SEZAUT/2012/INPR e n. 5/SEZAUT/2018/INPR), ha fornito linee guida di carattere generale e indicazioni su questioni interpretative o applicative.

L'art. 243-*bis*, comma 1, TUEL dispone che «*I comuni e le province per i quali, anche in considerazione delle pronunce delle competenti sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci degli enti, sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario, nel caso in cui le misure di cui agli articoli 193 e 194 non siano sufficienti a superare le condizioni di squilibrio rilevate, possono ricorrere, con deliberazione consiliare alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale prevista dal presente articolo. La predetta procedura non può essere iniziata qualora sia decorso il termine assegnato dal prefetto, con lettera notificata ai singoli consiglieri, per la deliberazione del dissesto, di cui all'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149*».

I contenuti del piano, che deve «*tenere conto di tutte le misure necessarie a superare le condizioni di squilibrio rilevate*», sono definiti dall'art. 243-*bis*, comma 6, TUEL, in base al quale in esso devono figurare:

- le eventuali misure correttive adottate dall'ente locale in considerazione dei comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria accertati dalla competente sezione regionale della Corte dei conti;

- la puntuale ricognizione, con relativa quantificazione, dei fattori di squilibrio rilevati, dell'eventuale disavanzo di amministrazione risultante dall'ultimo rendiconto approvato e di eventuali debiti fuori bilancio;

- l'individuazione, con relativa quantificazione e previsione dell'anno di effettivo realizzo, di tutte le misure necessarie per ripristinare l'equilibrio strutturale del bilancio, per l'integrale ripiano del disavanzo di amministrazione accertato e per il finanziamento dei debiti fuori bilancio entro il periodo massimo di dieci anni, a partire da quello in corso alla data di accettazione del piano;

- l'indicazione, per ciascuno degli anni del piano di riequilibrio, della percentuale di ripiano del disavanzo di amministrazione da assicurare e degli importi previsti o da prevedere nei bilanci annuali e pluriennali per il finanziamento dei debiti fuori bilancio.

Infine, l'art. 243-*quater* TUEL prevede che:

- all'esito dell'istruttoria condotta dal Ministero dell'Interno, la competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti delibera sull'approvazione o sul diniego del piano, valutandone la congruenza ai fini del riequilibrio (comma 3);

- la delibera di approvazione o di diniego del piano può essere impugnata entro 30 giorni, nelle forme del giudizio ad istanza di parte, innanzi alle Sezioni Riunite delle Corte dei conti in speciale composizione che si pronunciano, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, ai sensi dell'articolo 103, secondo comma della Costituzione, entro 30 giorni dal deposito del ricorso (comma 5);

- il diniego di approvazione comporta l'applicazione dell'art. 6, comma 2, del d.lgs. 6.9.2011, n. 149, con l'assegnazione al Consiglio dell'ente, da parte del Prefetto, di un termine non superiore a 20 giorni per la deliberazione del dissesto (comma 7).

Ciò premesso, al fine di consentire un'adeguata valutazione in ordine all'attendibilità e congruità delle misure di risanamento previste dal piano, questa Sezione ha ritenuto indispensabili alcune integrazioni istruttorie volte a chiarire taluni aspetti e ad aggiornare i dati forniti, anche in ragione del tempo trascorso dall'adozione del piano. In particolare, il Collegio ha ritenuto

necessario svolgere approfondimenti istruttori, in linea con quanto previsto dalla Sezione delle autonomie nella deliberazione n. 22/SEZAUT/2013/QMIG del 2 ottobre 2013, secondo cui «*(…) se, ai fini della formulazione del giudizio conclusivo sul piano di riequilibrio, dovesse ravvisare anche alla luce dei criteri e dei parametri delle Linee-guida ex art. 243-quater del TUEL, la necessità di approfondimenti cognitivi necessari a rendere esplicito e chiaro il valore della congruenza, ai fini del riequilibrio, delle misure riportate nel piano, in ciò non può ritenersi pregiudicata dalle risultanze istruttorie rassegnate nella relazione finale della commissione, disponendo degli ordinari poteri cognitivi ed istruttori propri*».

L'aggiornamento dei dati forniti, oltre a consentire un'adeguata valutazione sull'attendibilità e congruità del piano, è apparso, altresì, necessario per verificare l'attuazione del piano stesso in relazione agli anni già decorsi (Sez. regionale controllo Puglia n. 101/2020/PRSP), sicché la Sezione regionale di controllo per la Puglia, nell'ambito dei propri poteri istruttori e cognitivi, ha acquisito integrazioni istruttorie con deliberazione n. 98/2021/PRSP e con successive note del 16/09/2021 (prot. Cdc n. 5820 in pari data) e del 4/10/2021 (prot Cdc 6264 in pari data). Alle predette richieste istruttorie, l'Amministrazione comunale ha fornito riscontro, rispettivamente, con nota del 4/8/2021 prot. n. 119158 (prot. Cdc n. 4711 del 05/08/2021), con nota del 28/9/2021 prot. n. 0148529 (prot. Cdc n. 6187 di pari data) e con nota del 11/10/2021, non protocollata dall'Ente (protocollo Cdc n. 6360 del 12/10/2021).

Infine, ulteriori analisi e riscontri su informazioni e dati ritenuti rilevanti ai fini della decisione, sono stati effettuati direttamente dalla Sezione attingendo alle banche dati BDAP e SIOPE.

2. Cause dello squilibrio e definizione della massa passiva da ripianare.

2.1 Dalla descrizione della situazione finanziaria dell'Ente contenuta nel piano di riequilibrio emerge che il *deficit* del Comune di Lecce «*deriva in maniera preponderante da difficoltà di riscossione di entrate comunque esigibili (con effetti deleteri sulla situazione di cassa), che determinano la necessità di un congruo accantonamento per il rischio di mancato incasso delle stesse*» a titolo di Fondo crediti di dubbia

esigibilità (FCDE); ciò determina la necessità di interventi finalizzati ad aumentare la velocità di riscossione delle entrate e a diminuire la spesa, per assicurare la congruità dell'accantonamento a FCDE.

Il Piano rappresenta che l'introduzione del FCDE ad opera del d.lgs. n. 118/2011 ha comportato l'emersione al 31.12.2014 di un disavanzo di € 79.840.304,15; in applicazione dell'art. 2, comma 6 del d.l. 19.6.2015, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla l. 6.8.2015, n. 125) è stata operata una riduzione del citato disavanzo, che con delibera C.C. n. 54 del 20.7.2015 l'Ente ha determinato di recuperare in 30 esercizi (dal 2015 al 2044) *ex* d.m. 2.4.2015 con quote annue di € 1.597.721.

La massa passiva totale, come illustrata nel piano, al termine dell'esercizio 2018 ammonta ad € 66.737.247,42 ed è la risultante delle seguenti componenti:

- disavanzo di amministrazione (lett. e) presunto al 31.12.2018 di € 72.935.074 che, a fronte di un obiettivo al 31.12.2018 da piano di rientro trentennale di € 41.540.051,81, produce uno scostamento di € 31.395.022;
- anticipazione di tesoreria non rimborsata, incluse le somme vincolate non reintegrate, stimata al 31.12.2018 in circa € 32.000.000,00;
- debiti fuori bilancio per un ammontare pari ad € 1.842.224,63;
- passività pregresse (relative a conguagli di energie elettrica riferiti ad anni precedenti per i quali non sussistono stanziamenti) per circa € 1.500.000,00.

Per quanto attiene, quindi, al complessivo *deficit* incluso nella procedura di riequilibrio, si tratta di una massa passiva che il piano di riequilibrio del Comune di Lecce descrive nel seguente modo:

Massa passiva da ripianare quantificata nel Piano di riequilibrio

Nuovo disavanzo di amministrazione stimato	€ 31.395.022,79
Debiti fuori bilancio	€ 1.842.224,63
Passività pregresse	€ 1.500.000,00
Anticipazione di tesoreria non rimborsata stimata	€ 32.000.000,00
TOTALE	**€ 66.737.247,42**

Fonte: elaborazione Corte dei conti sui dati del piano di riequilibrio finanziario del Comune di Lecce

Le quote del disavanzo di amministrazione da recuperare indicate dal piano di riequilibrio sono le seguenti:

Quote annue disavanzo da PRFP e da riaccertamento straordinario

Quota annua disavanzo PRFP (a)	2.093.001,52
Quota annua disavanzo da riaccertamento straordinario (b)	1.597.721,71
Totale (a + b)	3.690.723,23

Fonte: elaborazione Corte dei conti sui dati del piano di riequilibrio finanziario del Comune di Lecce

Per quanto concerne i disavanzi di amministrazione formatisi nel frattempo, si riporta qui di seguito la composizione del disavanzo di amministrazione al 31/12/2018 ed al 31/12/2019:

DESCRIZIONE	IMPORTO
a) MAGGIORE DISAVANZO DA RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO DEI RESIDUI	€ 43.137.746,11
b) QUOTA ANNUA DEL DISAVANZO APPLICATO AL BILANCIO CUI IL RENDICONTO SI RIFERISCE	€ 1.597.721,71
c) DISAVANZO RESIDUO ATTESO (a-b)	**€ 41.540.024,40**
d) DISAVANZO ACCERTATO CON IL RENDICONTO	€ 72.514.470,28
e) QUOTA NON RECUPERATA DA APPLICARE AL BILANCIO 2019 (c-d) (solo se valore positivo)	**€ 30.974.445,88**

Fonte: Relazione dell'Organo di revisione sul rendiconto 2018 (pag.7)

DESCRIZIONE	IMPORTO
a) MAGGIORE DISAVANZO DA RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO DEI RESIDUI	€ 41.540.051,81
b) Disavanzo da Piano di Riequilibrio Finanziario Pluriennale	€ 31.395.022,79
c) Disavanzo da FAL (art. 39-ter DL 162/2019)	€ 29.363.461,07
d) QUOTA ANNUA DEL DISAVANZO APPLICATO AL BILANCIO CUI IL RENDICONTO SI RIFERISCE	€ 3.690.723,23
e) DISAVANZO RESIDUO ATTESO (a+b+c-d)	**€ 98.607.812,44**
f) DISAVANZO ACCERTATO CON IL RENDICONTO	€ 104.715.380,27
g) QUOTA NON RECUPERATA DA APPLICARE AL BILANCIO 2020 (c-d) (solo se valore positivo)	**€ 6.107.567,83**

Fonte: Relazione dell'Organo di revisione sul rendiconto 2019 (pag.7)

La composizione del disavanzo al 31/12/2019 fa emergere un ulteriore deterioramento della situazione finanziaria con la formazione di un altro disavanzo, oltre a quello derivante dall'accantonamento del FAL (pari ad € 29.363.461,07), per l'ammontare di € 6.107.567,83 da recuperare con le ordinarie modalità di ripiano in base all'art. 188 del TUEL.

Per valutare, allora, il corretto "ritmo di rientro" del disavanzo, occorre tener conto che l'Ente è tenuto a recuperare:

1) il disavanzo incluso nel PRFP, da recuperare secondo la pianificazione di riequilibrio pluriennale (15 anni);

2) il deficit da "maggiore disavanzo", che viene recuperato secondo le modalità dettate dal D.M. 2 aprile 2015 in un orizzonte temporale trentennale;

3) gli ulteriori disavanzi di esercizio nel frattempo formatisi, da ripianare secondo le regole di cui all'art. 188 del T.U.E.L

4) l'ulteriore disavanzo scaturente dall'accantonamento del Fondo anticipazione liquidità, da riassorbire secondo la disciplina recentemente introdotta dall'art. 52 d.l. 73/2021.

Tanto premesso, è stato chiesto all'Amministrazione comunale di fornire una ricognizione e quantificazione del disavanzo da ripianare ai sensi dell'art. 243*bis* del TUEL a decorrere dall'esercizio 2018 e del disavanzo, sorto dopo l'approvazione del piano: più precisamente, si chiedeva all'Amministrazione comunale una dettagliata ricognizione e quantificazione del disavanzo, aggiornata alla data attuale, attraverso la compilazione di una tabella sinottica che ne esponesse la composizione, distinta per singole voci. Per ciascuna voce evidenziata, è stato chiesto di:

- indicare la causa del disavanzo, gli interventi strutturali posti in essere per il recupero, i mezzi finanziari individuati per la copertura, precisando se gli stessi siano stati ad oggi realizzati in termini di cassa (maggiori entrate riscosse o effettivi risparmi di spesa);
- illustrare il cronoprogramma di rientro, specificando, per ogni annualità la previsione delle quote di disavanzo da ripianare e le quote effettivamente ripianate e tenendo conto degli ulteriori disavanzi formatisi a titolo di disavanzo di gestione da precedenti esercizi (€ 6.107.567,83) e per effetto della sentenza n. 80/2021 della Corte costituzionale (€ 29.363.461,07).

  Sotto quest'ultimo profilo, l'Ente è stato invitato a precisare con quali modalità di recupero e con quali mezzi ritenga di poter finanziare tale disavanzo generato dall'utilizzo del FAL, tenuto conto della menzionata sentenza n. 80/2021, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato

l'illegittimità costituzionale dell'art. 39-*ter*, commi 2 e 3 del d.l. n. 162/2019 convertito, con modificazioni, in l. n. 8/2020.

Infine, è stato chiesto all'Ente di trasmettere con dati aggiornati:

- il prospetto *«verifica ripiano delle componenti del disavanzo al 31.12.2020»*, da riportare nella relazione sulla gestione secondo quanto previsto dal punto 13.10.3 del principio contabile applicato 4/1 allegato al d.lgs. 118/2011;
- i prospetti relativi agli equilibri di bilancio allegati ai rendiconti 2019 e 2020 e quelli concernenti le entrate e spese correnti aventi carattere non ripetitivo relativi agli anni 2019 e 2020.

2.2 Nelle controdeduzioni del 4 agosto 2021, l'Ente ha trasmesso le seguenti tabelle relative all'evoluzione del risultato di amministrazione dal 2015 al 2020 e alle risultanze del rendiconto 2020, approvato con delibera di C.C. n. 153 del 30/07/2020.

Risultato di amministrazione esercizi 2015-2020

		2015	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	2020
Fondo cassa al 1° gennaio		781.000,98	2.353.059,11	544.192,35	500.000,00	499.894,54	499.894,54
Riscossioni	(+)	251.638.702,03	224.985.408,01	277.758.446,00	263.199.778,21	241.100.379,14	261.204.336,96
Pagamenti	(-)	250.066.643,90	226.794.274,77	277.802.638,35	263.199.883,67	241.100.379,14	252.372.737,10
Saldo di cassa al 31 dicembre	(=)	2.353.059,11	544.192,35	500.000,00	499.894,54	499.894,54	9.331.494,40
Pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre	(-)				0,00	-	-
Fondo di cassa al 31 dicembre	(=)	2.353.059,11	544.192,35	500.000,00	499.894,54	499.894,54	9.331.494,40
Residui attivi	(+)	199.156.348,50	224.852.355,02	219.815.822,65	195.724.903,75	151.714.454,50	144.907.133,03
Residui passivi	(-)	165.262.872,24	165.097.796,03	167.833.461,18	148.736.399,61	111.408.434,95	70.452.073,76
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti	(-)	271.233,33	1.001.536,71	321.881,89	1.008.822,94	814.984,59	8.699.155,57
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale	(-)	868.021,13	22.509.677,40	4.584.236,85	3.632.401,77	3.909.909,28	8.534.708,87
Risultato di amministrazione al 31 dicembre	**(=)**	**35.107.280,91**	**36.787.537,23**	**47.576.242,73**	**42.847.173,97**	**36.081.020,22**	**66.552.689,23**
Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre							
Parte accantonata							
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12		70.017.878,13	72.676.765,12	73.350.975,62	96.431.459,14	76.491.572,42	82.500.000,00
Fondo anticipazioni liquidità DL 35 del 2013 e successive modifiche e rifinanziamenti					0,00	29.363.461,07	28.468.596,10
Fondo perdite società partecipate					1.372.668,00	1.872.668,00	1.935.168,00

Fondo contenzioso				2.099.179,98	1.090.690,62	15.446.310,00
Altri accantonamenti			129.448,12	306.100,32	1.681.240,91	806.636,41
Totale parte accantonata	70.017.878,13	72.676.765,12	73.480.423,74	100.209.407,44	110.499.633,02	129.156.710,51
Parte vincolata						
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili				0,00	5.457.926,01	5.369.852,43
Vincoli derivanti da trasferimenti	702.195,41	702.195,41	5.278.643,87	4.496.866,51	10.837.762,09	3.282.807,96
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	7.266.896,99	7.266.896,99	7.916.896,99	7.510.441,25	8.512.037,56	8.344.821,69
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	2.019.983,68	454.697,34	3.311.374,02	2.195.629,47	3.159.926,19	243.054,28
Altri vincoli				0,00	-	301.119,04
Totale parte vincolata	9.989.076,08	8.423.789,74	16.506.914,88	14.202.937,23	27.967.651,85	17.942.876,02
Totale parte destinata agli investimenti	1.434.256,23	423.190,19	726.650,22	949.299,78	2.329.115,62	3.137.616,51
Totale parte disponibile	**-46.333.929,53**	**-44.736.207,82**	**-43.137.746,11**	**-72.514.470,48**	**-104.715.380,27**	**-83.283.293,19**

Fonte: nota del Comune di Lecce in data 4/8/2021

Descrizione	Importo
A) DISAVANZO STRAORDINARIO DA RIPIANARE A CARICO DEL BILANCIO	104.715.380
B) QUOTA ANNUA A CARICO DELL'ESERCIZIO	6.112.480
C) DISAVANZO RESIDUO ATTESO (A-B)	98.602.900
D) DISAVANZO ACCERTATO CON IL RENDICONTO	83.283.293
E) QUOTA NON RIPIANATA DA PORRE A CARICO DEL NUOVO BILANCIO DI PREVISIONE (D-C SE (D) PEGGIORE DI (C)) - SE NEGATIVO TRATTASI DI RECUPERO MIGLIORATIVO	- 15.319.606

Fonte: nota del Comune di Lecce in data 4/8/2021

Nelle controdeduzioni del 4/8/2021 l'Ente precisa che "*Sulla risultato negativo dell'esercizio 2019 aveva pesato, in particolare:*

- la cancellazione di euro 12.209.695,10 di residui attivi relativi alla controversia con il Ministero della Giustizia, per i rimborsi delle spese sostenute per gli uffici giudiziari. Sulla base della relazione dell'avvocatura comunale, vi sono a oggi 3 ricorsi pendenti; allo stato attuale l'unico importo che può essere legittimamente iscritto a bilancio è quello stabilito con il Dpcm 10/3/2017, pari a euro 3.825.829,63, spalmato in 30 annualità (2017/2046) di euro 127.527,64. Al 31/12/2018 il rendiconto dell'ente rilevava residui attivi per euro 12.209.695,10, e un Fcde costituito appositamente per euro € 7.682.000.

L'effetto sul disavanzo è calmierato dall'utilizzo del Fcde che era stato già calcolato in sede di rendiconto 2018; sugli uffici giudiziari il valore del fondo già accantonato era

pari a euro 7.682.000,00; la differenza rispetto all'importo reso insussistente ha contribuito ad aumentare il disavanzo.

Una quota parte del recupero migliorativo 2020 è imputabile al recupero del disavanzo rinveniente dell'esercizio 2019 e programmato per le tre annualità successive per € 4.580.675 complessivi. Pertanto, al netto di questo importo, il maggior recupero del disavanzo rispetto ai piani di rientro è pari a € 10.738.931. I prospetti di "Verifica ripiano delle componenti del disavanzo al 31.12.2020" e di "copertura del disavanzo per esercizio – bilancio 2021-2023" assestato sono contenuti nel file Excel allegato nominato "Recupero disavanzi".

In merito alle iniziative intraprese che hanno portato al recupero del disavanzo, si evidenza quanto segue.

Il recupero del disavanzo 2019 è avvenuto poiché si è ridotto il risultato di amministrazione al lordo della parte vincolata e accantonata (la lettera A del prospetto) di oltre 30 milioni, e nel dettaglio: è aumentata la cassa a 9 milioni dal momento che rispetto all'anno precedente è stata restituita l'anticipazione e gli incassi hanno superato i pagamenti; si sono ridotti i residui attivi di 6,7 milioni ma quelli passivi di sono ridotti di ben 41 milioni di euro -tra pagamenti e cancellazioni-, mentre il fondo pluriennale vincolato di spesa (a segno meno nella somma algebrica), è passato da poco più di 4,5 milioni a oltre 17. In particolare, si sono ridotti i residui passivi dalla competenza di oltre 33 milioni di euro (per l'effetto combinato di minori impegni e maggiori pagamenti). Sempre a segno meno, è aumentata la parte accantonata nell'avanzo da 110,5 a 129 milioni di euro mentre quella vincolata si è ridotta di 10 milioni di euro (era pari a € 27.967.651,85 nel 2019 contro € 17.541.655,40 del 2020). L'avanzo destinato è passato da 2,3 a 3,1 milioni di euro.

In ossequio alle norme sull'armonizzazione contabile, in sede di riaccertamento dei residui i responsabili della spesa hanno proceduto alla cancellazione di quasi 10 milioni di residui passivi, nella consapevolezza della loro inutilizzabilità. Analogamente, anche i residui attivi hanno subito una contrazione in sede di riaccertamento.

L'ultimo riaccertamento dei residui, approvato con delibera di G.C. n. 132 del 22/05/2020, da ultimo rettificata dalla delibera di approvazione dello schema di rendiconto, ha dato il seguente esito comparato con l'anno precedente:

	IMPORTO
Residui attivi conservati al 31 dicembre 2020	€ 144.907.133.03
Residui passivi conservati al 31 dicembre 2020	€ 70.452.073,76
Residui attivi conservati al 31 dicembre 2019	€ 151.714.545,50
Residui passivi conservati al 31 dicembre 2019	€ 111.408.434,95
FCDE al 31 dicembre 2020	€ 82.500.000,00
FCDE al 31 dicembre 2019	€ 76.491.572,42
Residui attivi al netto del FCDE al 31 dicembre 2020	€ 62.407.133,03
Residui attivi al netto del FCDE al 31 dicembre 2019	€ 75.222.973,08

Ciò significa che l'ente ha ridotto i residui passivi di oltre il 36%, mentre i residui attivi al netto del FCDE si sono contratti del 17% circa.

In particolare, nel 2020 i residui attivi della competenza superano di quasi 4 milioni i residui passivi, mentre nel 2019 erano i residui passivi a superare gli attivi di quasi 9 milioni.

In estrema sintesi, il recupero del disavanzo è dovuto a:

1) gestione di competenza in leggero disequilibrio (O2= -0,7 mln), ma che ha dato copertura alle varie quote di disavanzo e tale per cui dello stanziamento complessivo per FCDE, 8 milioni sono risultati eccedenti rispetto alla necessità di impinguare l'accantonamento a rendiconto e hanno pertanto contribuito a ridurre ulteriormente il disavanzo;

2) giacenza di cassa positiva per 9 milioni al 31.12;

3) cospicua riduzione dei residui passivi, più che proporzionale rispetto alla contrazione dei residui attivi, avvenuta in corso di gestione con i pagamenti e in sede di riaccertamento attraverso un'accurata operazione di ricognizione degli stessi;

4) rinegoziazioni di mutui e prestiti obbligazionari per complessivi € 2.616.446,92 risparmiati al titolo I della spesa;

5) ricostruzione puntuale dei vincoli e degli accantonamenti che ha determinato complessivamente una riduzione degli stessi con un effetto migliorativo sul disavanzo.

Tale riduzione è stata determinata dall'obbligatorietà della redazione dei nuovi allegati A1- A2 -A3 nel rendiconto 2020, che ha imposto di quantificare in maniera precisa e puntuale i vincoli nell'avanzo di amministrazione, redatti per la prima volta nel rendiconto 2019 ai soli fini conoscitivi e determinati e in moltissimi casi in modo aggregato e indistinto come differenza tra disimpegni e disaccertamenti in parte capitale, atteso che l'ente non si era ancora dotato di un collegamento informatico tra capitoli di entrata e di spesa per quanto concerne la gestione vincolata sia di parte corrente che di parte capitale. […]

Si dà atto che non sono state cancellate somme gravate da obbligazioni sottostanti già contratte e non relative alle funzioni fondamentali e a livelli essenziali delle prestazioni. I vincoli da indebitamento sono stati interamente conservati di importo pari a quello del rendiconto 2019.

Per quanto concerne l'avanzo accantonato, l'ammontare complessivo passa da € 110.499.633,02 del rendiconto 2019 a € 129.156.710,51 del rendiconto 2020, per effetto sostanzialmente legato alla quantificazione a regime del fondo rischi contenzioso, di cui ai successivi paragrafi, che compensa parzialmente la riduzione dell'avanzo vincolato

Quanto alla problematica relativa al FAL. con la delibera di C.C. n. 156 del 30/07/2021 (salvaguardia degli equilibri) il Comune di Lecce, in attuazione della sentenza della Corte Costituzionale n. 80 del 29 aprile 2021, ha eliminato dal bilancio 2021-2023 nella parte entrata la quota di avanzo accantonata relativa al FAL derivante dalle anticipazioni di cui al D.L. 35/2013 e successivi rifinanziamenti e nella parte spesa il relativo fondo di accantonamento. Contestualmente ha iscritto la nuova quota decennale di disavanzo da recuperare (€ 2.846.859,61), la cui copertura è parzialmente garantita dall'apposito fondo previsto dall' articolo 52 del D.L. n. 73/2021.

Con comunicato del 27 luglio 2021, pubblicato sul sito del Ministero degli Interni/Finanza locale al fine dell'elaborazione dei documenti contabili da parte degli enti interessati, è stato anticipato il riparto del fondo di 660 milioni di euro ai sensi dell'articolo 52, comma 1, del decreto-legge 25 maggio 2021, n.73, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 luglio 2021, n.106, che assegna al Comune di Lecce € 7.328.557,00, applicati al bilancio 2021 per intero, coprendo il disavanzo da FAL per 2 annualità e in quota parte per la terza. Per il 2023 la quota di disavanzo da FAL non coperta dal fondo viene finanziata da riduzioni di spesa, nelle more che sia alimentata dalla voce di avanzo presunto «Utilizzo del fondo anticipazione di liquidità» in sede di redazione del bilancio di previsione 2023-2025 (atteso che l'avanzo di amministrazione è applicabile solo sulla prima annualità del previsionale previa approvazione almeno di un preconsuntivo), secondo il nuovo sistema di contabilizzazione previsto dal menzionato art. 52. Fermo restando l'auspicio che sopraggiungano ulteriori trasferimenti da parte dello Stato Centrale che risolvano definitivamente la problematica per gli anni rimanenti del piano di ammortamento, il nuovo meccanismo di ripiano di

cui all'art. 52 attutisce il problema di una doppia restituzione del FAL, di competenza come quota di disavanzo da recuperare e di cassa come restituzione della quota capitale […]".

2.3 Successivamente, con nota del 16/09/2021 (protocollo Cdc n. 5820 di pari data) la Sezione ha invitato l'Ente a precisare alcuni aspetti relativamente alla quantificazione della massa passiva ed ha chiesto di:

- trasmettere i provvedimenti con i quali l'Ente avrebbe stabilito le modalità di recupero del disavanzo da FAL e del disavanzo di gestione;

- chiarire quali fossero le componenti della quota di disavanzo applicata al bilancio 2020 e a quelli successivi in relazione al disavanzo di gestione 2019 nonché le quote applicate/da applicare in relazione al cosiddetto disavanzo da FAL sia per gli anni 2019 e 2020 che per quelli successivi

- aggiornare le tabelle di cui a pagg. 57-58 del piano di riequilibrio per la durata del piano 2019-2033 facendo riferimento a tutti i disavanzi esistenti e, dunque, al disavanzo complessivo da recuperare

- trasmettere la delibera di Giunta comunale concernente il riaccertamento straordinario dei residui *ex* d.lgs. n. 118/2011 dalla quale sarebbe emerso il disavanzo trentennale il cui piano di rientro ha formato oggetto della d.C.C. n. 54 del 20 luglio 2015.

L'Ente ha fornito risposta tramite nota protocollo n. 0148529 del 28/09/2021 (protocollo Cdc n. 6187 di pari data) nella quale si indica che le componenti di disavanzo applicate al bilancio di previsione 2020 – annualità 2020 sono state le seguenti:

Disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui	1.597.722
Disavanzo da ripianare secondo le procedure di cui all'art.243-bis TUEL	2.093.002
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2019 da ripianare con piano di rientro di cui alla delibera n. 63 del 30.6.2020	1.526.892
Disavanzo derivante da FAL	894.865
TOTALE	6.112.480

Nella stessa nota si precisa, tra l'altro, che "[…] *Il bilancio di previsione 2021, approvato con delibera di C.C. n. 73 del 01/04/2021, quindi precedentemente alla sentenza n. 80/2021 della Corte Costituzionale e al decreto-legge 25 maggio 2021, n.73, convertito con la legge 23 luglio 2021, n.106, contenente le nuove modalità di*

contabilizzazione del FAL e lo stanziamento di un contributo straordinario, vedeva l'applicazione delle seguenti componenti di disavanzo:

Disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui	1.597.722
Disavanzo da ripianare secondo le procedure di cui all'art.243-bis TUEL	2.093.002
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2019 da ripianare con piano di rientro di cui alla delibera n. 63 del 30.6.2020	1.526.892
Disavanzo derivante da FAL	920.453
TOTALE	6.138.069

Con la comunicazione del 28/9/2021 l'Ente ha pure riferito quanto segue: "*Con l'approvazione del rendiconto 2020 (delibera di Consiglio n. 153 del 30/07/2021), si è dato atto dell'avvenuto recupero del disavanzo rinveniente dall'esercizio 2019 e applicato nel bilancio delle annualità 21-22-23. Inoltre, a seguito dell'approvazione della legge 23 luglio 2021, n.106, di conversione del decreto-legge 25 maggio 2021, n.73 e dell'anticipazione del contenuto del decreto ministeriale 10 agosto 2021 ad oggetto "Riparto, per l'anno 2021, del fondo di cui all'articolo 52, comma 1, del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 luglio 2021, n. 106, a favore degli enti locali che hanno peggiorato il disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2019, rispetto all'esercizio precedente a seguito della ricostituzione del fondo anticipazioni di liquidità (GU Serie Generale n.205 del 27-08-2021)", è stata approvata la salvaguardia degli equilibri con delibera di C.C. n. 156 del 30/07/2021 (allegato 2). La quota decennale di ripiano del FAL è diventata 2.846.859 (28.468.596,1/10). Il menzionato DM 10 agosto 2021 assegna al Comune di Lecce € 7.328.557,00, che sono stati applicati al bilancio 2021 per intero, in modo tale da coprire il disavanzo da FAL per 2 annualità e in quota parte per la terza. Ciò spiega come mai per il disavanzo da FAL non sia volutamente indicata nessuna quota per il 2022 all'interno del file Excel "recupero disavanzi", in quanto il contributo assegnato dal DM ed esigibile interamente nel 2021 copre per intero il disavanzo da FAL per prime due annualità del pluriennale. Per il 2023 la quota di disavanzo da FAL non coperta dal fondo (€ 1.212.022, pari a € 2.846.859 moltiplicato per 3 cui si sottrae il contributo di € 7.328.557) viene finanziata interamente da riduzioni di spesa. Ciò nelle more che sia applicabile al bilancio 2023 la voce di avanzo presunto «Utilizzo del fondo anticipazione di liquidità» in sede di redazione del bilancio di previsione 2023-2025 (atteso che l'avanzo di amministrazione è applicabile solo sulla prima annualità del previsionale previa approvazione del prospetto*

dell'avanzo presunto o del rendiconto), secondo il nuovo sistema di contabilizzazione previsto dal menzionato art. 52, secondo cui la quota di avanzo non può utilizzarsi per finanziare il rimborso annuale, la cui copertura è sempre avvenuta nei bilanci del Comune di Lecce -anche prima della sentenza n. 80/2021- solo con risorse correnti dell'esercizio, come ribadito dalla Corte. Tuttavia, la voce «Utilizzo del fondo anticipazione di liquidità» ha natura di entrata libera, potendo così concorrere, ad esempio, al finanziamento della quota annuale di ripiano del disavanzo da FAL. Pertanto, in realtà la quota reale di disavanzo da ripianare inserita a partire dal 2023 è minore dell'importo che appare nel file Excel "recupero disavanzi" –foglio "ripiano esercizio", in quanto potrà essere parzialmente finanziata dalla quota di rimborso annuale del FAL relativa all'anno precedente (e fermo restando l'auspicato impegno del Governo pro-tempore a stanziare ulteriori contributi per gli enti in disavanzo da FAL fino alla conclusione del periodo di ammortamento decennale). […]".

Sempre con nota del 28/09/2021, l'Amministrazione comunale ha inviato le seguenti tabelle (all. excel "*Recupero disavanz*i") sul cronoprogramma di rientro del disavanzo (importi in euro):

MODALITA' DI COPERTURA DEL DISAVANZO	**(A)**	**Ripiano esercizio (B)**					
		anno 2021	anno 2022	anno 2023	anno 2024	anno 2025	anno 2026
Disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui	38.345.321	1.597.721,71	1.597.721,71	1.597.721,71	1.597.721,71	1.597.721,71	1.597.721,71
Disavanzo da ripianare secondo le procedure di cui all'art.243 bis TUEL [8]	27.209.020	2.093.002	2.093.002	2.093.002	2.093.002	2.093.002	2.093.002
Disavanzo derivante dalla gestione dell'anno 2019							
Disavanzo da FAL	28.468.596	7.328.557		1.212.022	2.846.860	2.846.860	2.846.860
TOTALE	**94.022.937**	**11.019.280**	**3.690.723**	**4.902.745**	**6.537.583**	**6.537.583**	**6.537.583**

MODALITA' DI COPERTURA DEL DISAVANZO	**Ripiano esercizio (B)**						
	anno 2027	anno 2028	anno 2029	anno 2030	anno 2031	anno 2032	anno 2033
Disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui	1.597.721,71	1.597.721,71	1.597.721,71	1.597.721,71	1.597.721,71	1.597.721,71	1.597.721,71
Disavanzo da ripianare secondo le procedure di cui all'art.243 bis TUEL [8]	2.093.002	2.093.002	2.093.002	2.093.002	2.093.002	2.093.002	2.093.002
Disavanzo derivante dalla gestione dell'anno 2019							
Disavanzo da FAL	2.846.860	2.846.860	2.846.860	2.846.860			
TOTALE	**6.537.583**	**6.537.583**	**6.537.583**	**6.537.583**	**3.690.723**	**3.690.723**	**3.690.723**

		Ripiano esercizio					
		anno 2021	anno 2022	anno 2023	anno 2024	anno 2025	anno 2026
Disavanzo complessivo da ripianare 94.022.937 (A)	94.022.937						
Disavanzo residuo (B)		94.022.937	83.003.657	79.312.933	74.410.188	67.872.605	61.335.023
Quota di ripiano per anno (C)		11.019.280	3.690.723	4.902.745	6.537.583	6.537.583	6.537.583
Importo percentuale (C/A)*100		11,72%	3,93%	5,21%	6,95%	6,95%	6,95%
Quota residua di disavanzo da ripianare (B-C)		83.003.657	79.312.933	74.410.188	67.872.605	61.335.023	54.797.440

(A) disavanzo senza recupero migliorativo 2020

	Ripiano esercizio						
	anno 2027	anno 2028	anno 2029	anno 2030	anno 2031	anno 2032	anno 2033
Disavanzo complessivo da ripianare 94.022.937 (A)							
Disavanzo residuo (B)	54.797.440	48.259.857	41.722.274	35.184.691	28.647.108	24.956.385	21.265.662
Quota di ripiano per anno (C)	6.537.583	6.537.583	6.537.583	6.537.583	3.690.723	3.690.723	3.690.723
Importo percentuale (C/A) *100	6,95%	6,95%	6,95%	6,95%	3,93%	3,93%	3,93%
Quota residua di disavanzo da ripianare (B-C)	48.259.857	41.722.274	35.184.691	28.647.108	24.956.385	21.265.662	17.574.939

Fonte: nota del Comune di Lecce in data 28/9/2021

Infine, relativamente alla richiesta della Sezione di trasmettere il provvedimento di riaccertamento dal quale fosse emerso il *deficit* da ripianare in 30 anni *ex* d.m. 2/4/2015, con la succitata nota l'Ente ha dichiarato che "*Atteso che il Comune di Lecce ha ritenuto di partecipare alla sperimentazione di applicazione dell'armonizzazione contabile con delibera di G.C. n. 43/2012, il riaccertamento straordinario dei residui è stato approvato con delibera di G.C. n. 287 del 23/04/2012 (allegato 3). Nel 2015 è stato approvato il riaccertamento ordinario con delibera n. 438 del 30/04/2015 (allegato 4), che ha preceduto la d.C.C. n. 54 del 20 luglio 2015*". In allegato alla risposta del 28/9/2021 sono stati trasmessi gli atti di riaccertamento dei residui di cui la nota stessa fa menzione.

La predetta nota del Comune si chiude dichiarando che: "*In conclusione, nella consapevolezza della criticità della situazione finanziaria che ha costituito il presupposto del ricorso dalla procedura di riequilibrio, nelle more dell'approvazione del piano e nonostante le circostanze straordinarie sopravvenute legate sia al periodo pandemico –che ha particolarmente colpito i comuni a vocazione turistico-culturale come*

Lecce –sia alla sentenza n. 80/2021 della Corte Costituzionale sulla contabilizzazione del FAL, questo ente ha avviato un percorso graduale di risanamento del bilancio, che permetta di superare quegli squilibri finanziari di tipo strutturale che se non eliminati potrebbero condurre al dissesto".

In relazione a quanto precede si osserva quanto segue.

2.4 *Perimetrazione della massa passiva. Considerazioni introduttive.*

Né il piano di riequilibrio né le integrazioni istruttorie e le informazioni pervenute dal Comune hanno consentito di pervenire ad una esatta perimetrazione, anche in chiave dinamica, delle passività oggetto di riequilibrio: in particolare, non sono stati chiariti, in un complessivo quadro sinottico, con riferimento alle diverse componenti del *deficit*, gli interventi strutturali posti in essere per il risanamento e i mezzi finanziari individuati per la copertura precisando, altresì, se gli stessi siano stati ad oggi realizzati in termini di cassa.

La delimitazione della massa passiva sconta, tra l'altro, la presenza di diversi fattori di squilibrio aventi modalità e orizzonti temporali di rientro differenti, né le risposte dell'Ente, come detto, hanno offerto una ricostruzione unitaria delle sue diverse componenti e delle connesse misure di ripristino e relative fonti di copertura.

Inoltre, sarebbe stato necessario che i contenuti e le proiezioni del piano di riequilibrio avessero come univoco punto iniziale di riferimento una situazione consolidata in documenti ufficiali. Viceversa, da questo punto di vista, la procedura di riequilibrio del Comune di Lecce presenta un elemento di eccentricità rappresentato proprio dal fatto che, sebbene tale procedura fosse stata attivata quando l'ultimo rendiconto approvato era quello relativo all'esercizio 2017, il piano quantifica la massa passiva facendo riferimento al "*nuovo disavanzo di amministrazione stimato al 31/12/2018*". Eppure, mentre la definizione della massa passiva fa riferimento, appunto, al disavanzo presunto al 31/12/2018 (pagg. 4 e 10), nel piano numerose analisi sono formulate con riferimento al 2017 o al triennio 2015-2017 (così per es., alle pagg.15-19, relativamente a: risultato di amministrazione, fondo contenzioso, composizione del disavanzo presunto, risultato di gestione, capacità di riscossione, smaltimento dei residui): ciò produce non poca confusione finendo per

complicare qualsivoglia valutazione sulla corretta perimetrazione del *deficit* oggetto della procedura come anche sulle misure di risanamento.

Infine, a complicare oltremisura ogni possibile valutazione (e proiezione) relativa alla massa passiva dell'Ente, vi sono anche i frenetici e disorganici interventi legislativi che, ancora una volta, pur a fronte di pronunce della Corte costituzionale di segno opposto, non rinunciano ad assortire la disciplina della finanza locale delle più svariate tipologie di disavanzo aventi trattamenti differenziati (da ultimo, per quel che qui rileva, l'art. 52 d.l. 73/2021 e prima ancora l'art. 39-*ter* c. 1 d.l. 162/2019), con la conseguenza, inesorabile, di generare sempre nuove ed ulteriori incertezze in ordine al monitoraggio della reale situazione finanziaria e alla verificabilità degli obiettivi di rientro dal *deficit* delle amministrazioni locali; ciò, a dispetto dell'unicità della "*parte disponibile*" del risultato di amministrazione (lett. *E* del relativo prospetto dimostrativo) in cui tutto il disavanzo ("*necessariamente unico*", Corte cost. n. 80/2021) deve trovare rappresentazione contabile coerentemente con i principi di unità e universalità del bilancio (postulati n. 2 e 3 dell'allegato 1 al d.lgs. n. 118/2011) e senza consentire, quindi, la strumentale tenuta di più disavanzi e l'alterazione del *deficit* in pregiudizio di un ordinato (e verificabile) percorso di risanamento.

2.5 *Disavanzo da PRFP e disavanzo da riaccertamento straordinario. Il mancato raggiungimento degli obiettivi di recupero del disavanzo negli esercizi 2018-2019*

Il disavanzo oggetto della procedura di riequilibrio è individuato in termini di scostamento della parte disponibile del risultato di amministrazione al 31/12/2018 rispetto all'importo del disavanzo residuo atteso scaturente dal riaccertamento straordinario dei residui per il quale l'Ente è tenuto a recuperare annualmente la quota di € 1.597.721,71: il Piano di riequilibrio (pag. 10) indica, infatti, che "*il disavanzo di amministrazione presunto al 31/12/2018, corrispondente alla lettera e) del prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione è di euro 72.935.074; l'obiettivo al 31/12/2018 da piano di rientro trentennale ex DM 2/4/2015 è pari a euro 41.540.051,81. Lo scostamento è dunque di euro 31.395.022*". Tuttavia, in questo ambito un primo consistente elemento di incertezza deriva dall'assenza di un provvedimento di riaccertamento straordinario dei residui dal quale possa dirsi essere scaturita la rideterminazione del risultato di amministrazione e del

correlato disavanzo da assoggettare al ripiano trentennale; in altri termini, non sembra potersi rinvenire un atto che abbia previamente ed espressamente quantificato tale disavanzo in relazione all'introduzione della disciplina dell'armonizzazione contabile. Invitata espressamente a fornire il provvedimento dal quale fosse emerso tale disavanzo (le cui modalità di ripiano venivano poi approvate con d.C.C. n. 54 del 20/7/2015), l'Amministrazione comunale con nota del 28/9/2021 ha dichiarato che "*il Comune di Lecce ha ritenuto di partecipare alla sperimentazione di applicazione dell'armonizzazione contabile*" ed ha trasmesso la d.G.C. n. 438 del 30/4/2015 di adozione del riaccertamento ordinario dei residui dell'esercizio 2014 e la d.G.C. n. 287 del 23/4/2013 di riaccertamento ordinario e straordinario dei residui. In nessuno dei due atti di riaccertamento, mai neppure richiamati nella deliberazione consiliare n. 54 del 20/07/2015 di "*Approvazione del Piano di Rientro del maggiore disavanzo di amministrazione*", è stato possibile rinvenire una qualche indicazione sul disavanzo derivante, appunto, dal riaccertamento straordinario e, pertanto, riassorbibile in 30 anni *ex* d.m. 2/4/2015. Comunque, pur non essendo chiaramente individuabile il momento (e il provvedimento) di quantificazione del disavanzo trentennale in parola, a disporre in ordine alle relative modalità di ripiano è la d.C.C. n. 54 del 20/7/2015. Tuttavia, nel far questo, la d.C.C. 54/2015 interviene sostanzialmente a modificare le risultanze del rendiconto 2014, già precedentemente approvato con d.C.C. n. 34 del 28/5/2015, avvalendosi della facoltà concessa dall'art. 2, c. 6, d.l. 78/2015 (in vigore dal 20/6/2015) per utilizzare l'anticipazione di liquidità ai fini dell'accantonamento al FCDE e ridurre così il disavanzo da recuperare, senza peraltro neppure quantificare espressamente il nuovo importo complessivo del disavanzo che ne sarebbe scaturito. Ebbene, con questa operazione, secondo quanto affermato nel piano di riequilibrio (pag. 6), "*si è registrata una riduzione del disavanzo da affrontare con il piano di risanamento, da 79.840.304,15 a euro 47.931.651,23*".

Gli elementi fin qui rappresentati portano, allora, a constatare come l'applicazione della facoltà concessa dall'art. 2, comma 6, d.l. n.78/2015 sia stata illegittimamente esercitata dal Comune di Lecce a valere sulle risultanze del rendiconto 2014. L'irregolarità risiede nell'aver utilizzato "retroattivamente" la

facoltà di cui all'art. 2, comma 6, d.l. n. 78/2015 con effetti sul risultato di amministrazione 2014, laddove viceversa, il testo del d.l. n. 78 del 2015 induce a ritenere che l'imputazione del FAL al FCDE possa avvenire solo con impatto sul rendiconto 2015: su questa linea è stato, infatti, osservato che "*il comma 6 è entrato di fatto in vigore il 20 giugno 2015, quando le operazioni di "riaccertamento straordinario" dovevano già essere state concluse e "cristallizzate" alla luce della normativa vigente fino al 15 giugno 2015. Di fatto, quindi, il comma 6 del D.L. 78/2015 può operare a partire dal rendiconto 2015, impattando sul FCDE quando l'ente locale effettua la verifica di congruità dello stesso nel risultato di amministrazione*" (Sez. reg. controllo Calabria, n. 88/2017/PRSP; in termini analoghi anche SS.RR. in spec. comp. n. 16/2017/EL e Sez. reg. controllo Puglia n. 162/2021/PRSP). Neppure soccorre, nel caso di specie, la disposizione di interpretazione autentica dell'art. 2, comma 6, del d.l. n. 78/2015 che, come noto ha riconosciuto la legittimità dell'operazione contabile volta ad applicare la facoltà di cui all'art. 2, comma 6 «*alle risultanze finali esposte nell'allegato 5/2 annesso al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, a seguito del riaccertamento straordinario dei residui effettuato ai sensi dell'articolo 3, comma 7, dello stesso decreto legislativo n. 118 del 2011*». Tale disposizione, invero, non solo si è rivelata precaria nei suoi effetti, in ragione dell'intervenuta declaratoria di illegittimità costituzionale (Corte cost. n. 4/2020), ma limita espressamente tale facoltà ai soli enti che hanno approvato il riaccertamento straordinario in data successiva al 20 maggio 2015 (cfr. art. 1, comma 814, L. 27 dicembre 2017, n. 205).

In ogni caso, l'operazione suddetta (possibilità di "riassorbire" il FAL nel FCDE) avrebbe potuto eventualmente trovare applicazione solo in sede di approvazione del rendiconto 2015, impattando sul FCDE in occasione della verifica di congruità dello stesso nel risultato di amministrazione dell'esercizio 2015 (cfr. Sez. reg. controllo Puglia n. 162/2021/PRSP). La Sezione ritiene, quindi, che sussista una non corretta rappresentazione e quantificazione del disavanzo da ripianare in trent'anni ai sensi del d.m. 2/4/2015. Tale irregolarità ha inciso sulla corretta determinazione dei risultati di amministrazione degli esercizi successivi poiché l'inclusione del FAL nel FCDE ha comportato un'errata determinazione della quota di ripiano trentennale, potendo consentire all'ente di

applicare annualmente in bilancio una quota di disavanzo da riaccertamento straordinario inferiore a quella effettivamente dovuta.

La descritta irregolarità compromette, in definitiva, la possibilità di pervenire a una ricostruzione attendibile del disavanzo confluito nella massa passiva del piano di riequilibrio e delle componenti da iscrivere nei bilanci di previsione. Sul piano sostanziale, vi è da rilevare, altresì, che il piano di riequilibrio (pag. 6) dichiara che "*la gestione dei bilanci dal 2015 al 2017 non ha consentito di migliorare i risultati per almeno euro 1.597.721 all'anno, così come previsto dal piano*". Venendo, poi, agli esercizi più recenti, il peggioramento della parte disponibile del risultato di amministrazione al 31/12/2018 (passata da euro – 43.137.746,11 a fine 2017 ad euro –72.514.470,48 a fine 2018) e al 31/12/2019 (passata da euro –72.514.470,48 a fine 2018 ad euro –104.715.380,27 a fine 2019) ha evidenziato il mancato riassorbimento delle quote di disavanzo da riaccertamento straordinario da ripianare negli esercizi 2018-2019 oltre che, per il 2019, il mancato ripiano del disavanzo da PRFP.

Fermo restando che il risultato di amministrazione è accertato con l'approvazione del rendiconto della gestione dell'ultimo esercizio chiuso, è chiaro che, in osservanza del principio del pareggio di bilancio, laddove vi sia un *deficit* da recuperare, ciò comporta che l'applicazione del disavanzo al bilancio di previsione costituisca la necessaria attività di compressione della spesa, preparatoria al ripiano (in questo senso SS.RR. spec. comp. n. 1/2019/EL).

Ciò premesso, le quote di disavanzo applicate negli esercizi 2019 e 2020 sono state rispettivamente pari ad € 3.690.723,22 e ad € 6.112.480 e sono così descritte:

Disavanzo applicato – Esercizio 2019

Disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui	1.597.722
Disavanzo da ripianare secondo le procedure di cui all'art.243-bis TUEL	2.093.002
TOTALE	3.690.723

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati trasmessi con nota Comune di Lecce in data 4/8/2021 (prospetto equilibri)

Disavanzo applicato – Esercizio 2020

Disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui	1.597.722
Disavanzo da ripianare secondo le procedure di cui all'art.243-bis TUEL	2.093.002
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2019 da ripianare con piano di rientro di cui alla delibera n. 63 del 30.6.2020	1.526.892

Disavanzo derivante da FAL	894.865
TOTALE	6.112.480

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati forniti con note del Comune data 4/8/2021 (prospetto equilibri) e in data 28/09/2021

Per il disavanzo da riaccertamento e per quello da PRFP emerge l'applicazione di una sola quota, eppure i risultati della gestione 2018 e 2019, nel certificare il mancato conseguimento degli obiettivi di rientro per le due citate tipologie di disavanzo, avrebbero imposto l'applicazione ai bilanci 2019 e 2020 delle quote non recuperate oltre a quelle già di competenza del relativo esercizio. I prospetti di verifica degli equilibri 2019-2020 (cfr. pag. 9-11 nota del 4/8/2021) e gli ulteriori dati forniti al riguardo dall'Ente indicano, tuttavia, che ciò non è avvenuto palesando una condotta in aperto contrasto con lo stesso principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio. Su questa linea, infatti, la Corte dei conti ha avuto modo di affermare che "*la regola della traslazione della quota non ripianata all'esercizio successivo è implicita nell'ordinamento contabile*" (SS.RR. spec. comp. n. 1/2019/EL). Si tratta, peraltro, di un principio chiaramente stabilito anche dal più volte menzionato d.m. 2/4/2015 laddove si prevede che "*la quota non recuperata nel corso dell'esercizio, o il maggiore disavanzo registrato rispetto al risultato di amministrazione dell'esercizio precedente, è interamente applicata al primo esercizio del bilancio di previsione in corso di gestione, in aggiunta alla quota del recupero del maggiore disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario prevista per tale esercizio […]*"(art. 4, comma 2, d.m. 2/4/2015). A confermare tali principi è, più recentemente, intervenuto anche il d.m. 7/9/2020 che, nel modificare il d.lgs. n. 118/2011, ha previsto che: "[…] *le quote del disavanzo applicate al bilancio e non recuperate sono interamente applicate al primo esercizio del bilancio di previsione in corso di gestione, in aggiunta alle quote del recupero previste dai piani di rientro in corso di gestione con riferimento a tale esercizio, mentre l'eventuale ulteriore disavanzo è ripianato dagli enti locali secondo le modalità previste dall'ultimo periodo dell'art. 188, comma 1, del TUEL, non oltre la scadenza del piano di rientro in corso, e dalle regioni negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della consiliatura/legislatura regionale*" (§ 9.2.26 – all. 4/2 d.lgs. n. 118/2011).

Si evidenzia, inoltre, che il problema della corretta individuazione delle quote di disavanzo da iscrivere in bilancio riveste notevole importanza anche ai fini della verifica del rispetto degli equilibri di bilancio. Infatti, la sottrazione di

poste che avrebbero dovuto concorrere alla formazione del saldo di parte corrente attraverso una errata quantificazione delle stesse, interferisce con l'attendibilità dei saldi presi in considerazione (cfr. *infra* § 2.8) e si pone in contrasto con la stessa continuità del bilancio che impone che i dati contabili "*nella successione del tempo devono essere rilevati e rappresentati con correttezza nelle situazioni contabili di chiusura e di riapertura dei conti e in tutti i documenti contabili*" (allegato n. 1, postulato n. 11 – d.l.gs. n. 118/2011).

2.6 *Disavanzo derivante dall'accantonamento del Fondo anticipazione liquidità*

Con delibera istruttoria n. 98/2021/PRSP, è stato chiesto all'Ente di indicare gli importi ancora da restituire, al 31/12/2020, delle anticipazioni percepite ai sensi del d.l. 35/2013 e di attestarne il corretto utilizzo.

L'Ente ha attestato "*di aver provveduto al regolare pagamento delle rate previste nei piani di ammortamento*" e "*di aver utilizzato le somme percepite conformemente a quanto disposto dal D.L. n. 35/2013*" ed ha, inoltre, fornito la seguente tabella:

Normativa di riferimento	Esercizio di accertamento e di incasso dell'anticipazione	Importo complessivo accertato	Importo complessivo riscosso	Ammontare del prestito già restituito	Ammontare del prestito ancora da restituire (al termine dell'esercizio 2020)
Art. 1, c. 13 d.l. n. 35/2013	2013	24.163.503,00	24.163.503,00	3.693.326,30	20.470.176,7
Art. 1, c. 13 d.l. n. 35/2013	2014	8.000.000,00	8.000.000,00	1.319.806,20	6.680.193,8
Art. 1, c. 13 d.l. n. 35/2013	2015	1.559.712,15	1.559.712,15	241.486,56	1.318.225,59
Totale		33.723.215,20	33.723.215,20	5.254.619,06	28.468.596,10

Fonte: nota del Comune di Lecce in data 4/8/2021

Al 31/12/2020, la componente di disavanzo scaturente dal peggioramento del disavanzo di amministrazione al 31/12/2019 a seguito della ricostituzione del Fondo anticipazione di liquidità (cosiddetto FAL) ai sensi dell'art. 39-*ter* c. 1 d.l. 162/2019 è pari ad € 28.468.596,10. Quanto al riassorbimento di tale disavanzo, l'Amministrazione comunale non ha stabilito un orizzonte temporale di ripiano nell'ambito del termine massimo di dieci anni indicato dall'art. 52 del d.l. 73/2021, né al riguardo ha predisposto specifiche coperture riferendo, tra l'altro, che:

- "*la quota decennale di ripiano del FAL è diventata 2.846.859 (28.468.596,1/10)*";

- "*in attuazione della sentenza della Corte Costituzionale n. 80 del 29 aprile 2021, l'Ente ha eliminato dal bilancio 2021-2023 nella parte entrata la quota di avanzo accantonata relativa al FAL derivante dalle anticipazioni di cui al D.L. 35/2013 e successivi rifinanziamenti e nella parte spesa il relativo fondo di accantonamento. Contestualmente ha iscritto la nuova quota decennale di disavanzo da recuperare (€ 2.846.859,61), la cui copertura è parzialmente garantita dall'apposito fondo previsto dall'articolo 52 del D.L. n. 73/2021*" […];
- il DM 10 agosto 2021 assegna al Comune di Lecce € 7.328.557,00, che sono stati applicati al bilancio 2021 per intero, in modo tale da coprire il disavanzo da FAL per 2 annualità e in quota parte per la terza;
- "*nell'annualità 2021, così come nelle successive, il Comune di Lecce continuerà a finanziare il rimborso della quota capitale dell'anticipazione (allocata sempre al titolo 4 della spesa) con risorse di parte corrente, come già previsto nel bilancio di previsione 2021-2023 approvato prima della sentenza 80/2021 della Corte Costituzionale e come peraltro avvenuto anche l'anno precedente col previsionale 2020-2022*".

Inoltre, l'Amministrazione comunale ha dichiarato che "*Per il 2023 la quota di disavanzo da FAL non coperta dal fondo (€ 1.212.022, pari a € 2.846.859 moltiplicato per 3 cui si sottrae il contributo di € 7.328.557) viene finanziata interamente da riduzioni di spesa. Ciò nelle more che sia applicabile al bilancio 2023 la voce di avanzo presunto «Utilizzo del fondo anticipazione di liquidità» in sede di redazione del bilancio di previsione 2023-2025 (atteso che l'avanzo di amministrazione è applicabile solo sulla prima annualità del previsionale previa approvazione del prospetto dell'avanzo presunto o del rendiconto), secondo il nuovo sistema di contabilizzazione previsto dal menzionato art. 52, secondo cui la quota di avanzo non può utilizzarsi per finanziare il rimborso annuale, la cui copertura è sempre avvenuta nei bilanci del Comune di Lecce -anche prima della sentenza n. 80/2021-solo con risorse correnti dell'esercizio, come ribadito dalla Corte. Tuttavia, la voce «Utilizzo del fondo anticipazione di liquidità» ha natura di entrata libera, potendo così concorrere, ad esempio, al finanziamento della quota annuale di ripiano del disavanzo da FAL. Pertanto, in realtà la quota reale di disavanzo da ripianare inserita a partire dal 2023 è minore dell'importo che appare nel file Excel "recupero disavanzi"–foglio "ripiano esercizio", in quanto potrà essere parzialmente finanziata dalla quota di rimborso annuale del FAL relativa all'anno*

precedente (e fermo restando l'auspicato impegno del Governo pro-tempore a stanziare ulteriori contributi per gli enti in disavanzo da FAL fino alla conclusione del periodo di ammortamento decennale).

In relazione a quanto precede, la Sezione deve, innanzitutto rilevare come le ingenti anticipazioni incassate tra il 2013 ed il 2015 per oltre 33 milioni di euro non sembrino aver risolto il problema dello smaltimento dei debiti pregressi in considerazione della mole di residui passivi vetusti ancora presenti nel rendiconto 2020 con oltre 21 milioni di euro di residui passivi conservati provenienti da esercizi precedenti al 2016 (cfr. *infra* § 9.4).

In questo ambito, pur prendendo atto di quanto riferito dall'Ente, è bene, comunque, ricordare che l'anticipazione di liquidità, per il suo carattere neutrale rispetto alla capacità di spesa dell'ente, è finalizzata esclusivamente al pagamento dei debiti scaduti, non già anche al rimborso di sé stessa. Gli oneri relativi al rimborso della quota capitale dell'anticipazione dovranno essere finanziati a carico della situazione corrente del bilancio per non incorrere nel divieto di indebitamento di cui all'art. 119, comma 6, Cost. o nella violazione degli equilibri del bilancio garantiti dall'art. 81 Cost.; in altri termini, "*la relativa copertura finanziaria va assunta a valere sulle risorse che concorrono all'equilibrio corrente di competenza, individuate ex novo ovvero rese disponibili per effetto di una riduzione strutturale della spesa*" (deliberazione n. 33/SEZAUT/2015/INPR).

Sotto altro profilo, si deve, nondimeno, constatare come l'Ente non abbia fornito alcuna indicazione analitica delle fonti di copertura del disavanzo da FAL salvo dichiarare, per la quota di ripianare a decorrere dal 2023 non coperta dai fondi statali di cui al d.l. 73/2021, che tale quota "*verrà finanziata interamente da riduzioni di spesa*". L'ente non ha precisato con quali strumenti ordinari intende fronteggiare tale disavanzo che va a gravare su un bilancio comunale che, oltre ad un elevato livello di indebitamento (cfr. *infra* § 11), è già chiamato a sostenere l'applicazione di una cospicua quota di ripiano annuale relativa al disavanzo da PRFP (€ 2.093.002) e a quello da riaccertamento straordinario (€ 1.597.722). In questa prospettiva è significativo osservare come il parametro di deficitarietà n. 5 stabilito dal D.M. 28/12/2018 correlato all'*Indicatore 12.4 - Sostenibilità disavanzo effettivamente a carico dell'esercizio maggiore dell'1,20%*, non sia stato rispettato in

nessuno degli esercizi 2018-2019-2020. Dunque, in un'ottica pluriennale, la quota afferente al disavanzo da FAL (€ 2.846.859) va ad aggiungersi agli altri disavanzi esistenti per i quali dal sistema parametrale già emergeva una chiara indicazione negativa sul piano della sostenibilità né l'Ente ha individuato specifiche misure volte ad assicurare il riassorbimento di un consistente disavanzo per il quale la disciplina legislativa prevede attualmente il ripiano nel termine massimo di 10 anni.

2.7 *L'esercizio 2019. Il disavanzo di gestione. Il mancato raggiungimento degli obiettivi di rientro e l'inadeguato accantonamento per passività potenziali*

La rendicontazione dell'esercizio 2019 ha fatto emergere un disavanzo di gestione dell'importo di € 6.107.567,83 da assoggettare alla disciplina dell'art. 188 TUEL. Invitato a chiarire con quali provvedimenti consiliari fossero state indicate le modalità di rientro di tale disavanzo, il Comune con nota in data 28/09/2021 ha precisato che: "*E' col bilancio di previsione 2020 (delibera C.C. N° 133 del 29/09/2020, allegato 1) che si è posto a carico delle annualità 2020-2021 e 2022 il disavanzo da gestione 2019, in attuazione del punto 3 del deliberato della delibera n. 63 del 30/6/2020 di approvazione del rendiconto, e il disavanzo da FAL.* […]. *Con l'approvazione del rendiconto 2020 (delibera di Consiglio n. 153 del 30/07/2021), si è dato atto dell'avvenuto recupero del disavanzo rinveniente dall'esercizio 2019 e applicato nel bilancio delle annualità 21-22-23*".

La disciplina recata sul punto dall'art. 188 TUEL prescrive l'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.* […] *La deliberazione, contiene l'analisi delle cause che hanno determinato il disavanzo, l'individuazione di misure strutturali dirette ad evitare ogni ulteriore potenziale disavanzo, ed è allegata al bilancio di previsione e al rendiconto, costituendone parte integrante. Con periodicità almeno semestrale il sindaco o il presidente trasmette al Consiglio una relazione riguardante lo stato di attuazione del piano di rientro, con il parere del collegio dei revisori* […]". In proposito, occorre rilevare che l'Ente non ha trasmesso un piano di rientro del disavanzo di gestione 2019 che indicasse i provvedimenti e le misure strutturali richieste dall'art. 188 TUEL, eppure dichiara l'integrale riassorbimento di tale disavanzo al 31/12/2020 (*cfr.* nota del 28/9/2021 e pag. 11 della Relazione

sulla gestione dell'esercizio 2020, all. O alla d.C.C. 153/2021), generando non poca incertezza sulle quote residue da iscrivere nei bilanci 2021-2023. Negli atti menzionati, al riguardo, dalla nota del Comune del 28/9/2021 (deliberazione n. 133/2020 di approvazione del bilancio preventivo 2020-2020 e deliberazione n. 63 del 30/06/2020 di approvazione del rendiconto 2019) non sono indicate le specifiche misure predisposte per il recupero del disavanzo. L'Amministrazione comunale non ha, quindi, agito conformemente alle previsioni normative testé richiamate; non risulta, infatti, essere stato delineato un piano di rientro in linea con il dettato normativo del TUEL e la Relazione al rendiconto di gestione 2019, pure richiamata dalla deliberazione di approvazione del rendiconto, si limita a riferire che "[…] il *motivo principale dell'incremento del disavanzo è legato al contenzioso nei confronti del Ministero della Giustizia per il rimborso degli uffici giudiziari. Il resto è ascrivibile ad accertamenti/gettiti di entrate inferiori rispetto alle previsioni, e difficoltà di riscossione su entrate che alimentano il Fcde. Per tale componente di disavanzo, in sede di bilancio di previsione 2020/2022 si verificheranno le alternative proposte dalla normativa per il ripiano pluriennale, come ad es. l'art. 1, comma 876 della L. 160/2019* […]" (pag. 29).

Inoltre, come già sopra rappresentato, il deterioramento della situazione finanziaria registrato in sede di consuntivo 2019 ha evidenziato il mancato riassorbimento delle quote di disavanzo da PRFP e da riaccertamento straordinario senza che, tuttavia, l'Amministrazione assumesse alcun provvedimento in tal senso né provvedesse ad applicare al successivo bilancio 2020 le quote non recuperate relative ai predetti disavanzi.

Infine, vi è da constatare come, nonostante il piano di riequilibrio (pag. 21) prevedesse l'accantonamento di un fondo rischi e passività potenziali per 4,2 milioni di euro nel 2019, tale accantonamento non è presente nella composizione del risultato di amministrazione del predetto esercizio (che indica un fondo rischi contenzioso di circa 1 milione di euro), né sono state fornite idonee giustificazioni al riguardo (cfr. *infra* § 4). Il Collegio deve, allora, sottolineare che la procedura di PRFP, nel consentire una deroga al tempo ordinario di recupero del *deficit* indicato dal TUEL, "*limita la discrezionalità allocativa degli enti, poiché il PRFP determina un auto-vincolo sui successivi cicli di bilancio. Gli enti in PRFP, infatti,*

devono annualmente applicare i disavanzi e gli accantonamenti necessari per il rientro dallo squilibrio […]" (Corte dei conti, SS.RR. in speciale composizione, n. 10/2021/EL). Insomma, il mancato accantonamento del citato fondo rischi secondo quanto previsto dal piano costituisce un ulteriore inadempimento in chiave di corretta attuazione del percorso di risanamento, un inadempimento che ha concorso a mitigare non poco il peggioramento della parte disponibile del risultato di amministrazione dell'esercizio 2019 con l'effetto di ridurre anche il disavanzo che l'Ente avrebbe dovuto poi applicare al bilancio 2020.

2.8 *L'esercizio 2020. L'evoluzione del disavanzo. Il mancato raggiungimento dell'equilibrio di parte corrente.*

L'evoluzione del disavanzo al 31/12/2020 è così descritta dal Comune:

Descrizione	Importo
A) DISAVANZO STRAORDINARIO DA RIPIANARE A CARICO DEL BILANCIO	104.715.380
B) QUOTA ANNUA A CARICO DELL'ESERCIZIO	6.112.480
C) DISAVANZO RESIDUO ATTESO (A-B)	98.602.900
D) DISAVANZO ACCERTATO CON IL RENDICONTO	83.283.293
E) QUOTA NON RIPIANATA DA PORRE A CARICO DEL NUOVO BILANCIO DI PREVISIONE (D-C SE (D) PEGGIORE DI (C)) - SE NEGATIVO TRATTASI DI RECUPERO MIGLIORATIVO	- 15.319.606

Fonte: nota del Comune di Lecce in data 4/8/2021

Fermo restando quanto già rilevato in punto di non corretta quantificazione del disavanzo applicato agli esercizi 2019-2020, le informazioni fornite dall'Ente sul rendiconto 2020 indicano un sensibile miglioramento della parte disponibile in grado di riassorbire le quote di disavanzo applicate dall'Ente al bilancio dell'esercizio e di generare un maggiore recupero del disavanzo complessivo. Precisamente, nella nota dell'Ente in data 4/8/2021 si afferma che "*Una quota parte del recupero migliorativo 2020 è imputabile al recupero del disavanzo rinveniente dell'esercizio 2019 e programmato per le tre annualità successive per € 4.580.675 complessivi. Pertanto, al netto di questo importo, il maggior recupero del disavanzo rispetto ai piani di rientro è pari a € 10.738.931*". Alla luce del citato maggior recupero, il Comune ritiene di aver riassorbito l'intero disavanzo della gestione 2019, benché per lo stesso non risulti essere stato approvato uno specifico piano di recupero con individuazione di precise misure di rientro. La relazione sulla gestione dell'esercizio 2020 (pag. 16) precisa quanto già riportato

al riguardo dalla nota del 4/8/2021 esplicitando che: "*Una quota parte del recupero migliorativo è attribuibile al recupero del disavanzo rinveniente dell'esercizio 2019 e programmato per le tre annualità successive per € 4.580.675,28 complessivi. Pertanto, al netto di questo importo, il maggior recupero del disavanzo rispetto ai piani di rientro è pari a € 10.738.931,64. Si richiama il paragrafo 9.2.30 dell'allegato 4.2 d.lgs. n. 118/2011: "Nel caso in cui non sia possibile riferirlo ai piani di rientro, il maggiore ripiano del disavanzo è attribuito alle componenti del disavanzo di amministrazione in ordine di anzianità di formazione del disavanzo stesso, nei limiti delle quote previste nell'esercizio successivo e seguenti e restano ferme le modalità di ripiano previste nei piani di rientro, che termineranno prima del previsto". Atteso che si considera recuperata integralmente la quota di disavanzo emergente dall'ultimo consuntivo a portata a carico della durata residua del mandato amministrativo, ai sensi del paragrafo 9.2.26 dell'allegato 4.2 d.lgs. n. 118/2011, il disavanzo di amministrazione 2021 dovrà migliorare rispetto al disavanzo di amministrazione dell'esercizio precedente di un importo almeno pari a quello definitivamente iscritto alla voce "Disavanzo di amministrazione" del previsionale*".

Ebbene, ancor più di quanto rilevabile in sede di definizione della massa passiva originaria del piano, il successivo andamento del disavanzo, per quanto emerge dagli elementi istruttori raccolti e dagli atti ufficiali esaminati, non consente di scorgere l'effettiva ed esatta evoluzione delle diverse componenti e, quindi, non permette di ricondurre l'applicazione del § 9.2.30 menzionato dall'Ente alle risultanze del rendiconto 2020 esposte dalla stessa amministrazione nella relazione sulla gestione (pag. 16) e nella nota del 4/8/2021 (pag. 4). Peraltro, la relazione sulla gestione 2020 non mostra - come pure dovrebbe fare al pari della nota integrativa (cfr. § 9.2.20 all. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011) – la composizione delle quote di ripiano da applicare agli esercizi considerati nel bilancio di previsione in relazione alle differenti tipologie di disavanzo esistenti. Ad ogni modo, in una essenziale chiave di lettura, si deve constatare che l'accantonamento del FAL - senza più la possibilità di un irrazionale oltre che incostituzionale utilizzo dello stesso per impinguare il FCDE – e l'emersione di un ulteriore disavanzo di gestione al 31/12/2019 descrivono una situazione complessiva in cui, nonostante il miglioramento indicato dal Comune nel 2020, il disavanzo accertato al 31/12/2020 è pari ad euro 83,2 milioni di euro a fronte di

un valore che in fase di avvio della procedura di riequilibrio era stato stimato, al 31/12/2018, in 72,9 milioni di euro (cfr. pag. 57-58 del piano)

D'altro canto, il miglioramento della parte disponibile del risultato di amministrazione del 2020, neppure può ritenersi ascrivibile, per una porzione consistente, a misure strutturali, anzi vi è da considerare che:

- il risparmio di 2,6 milioni dovuto alle rinegoziazioni e sospensione di mutui ha concorso a migliorare il saldo di cassa finale dell'esercizio. Sul punto, bisogna sottolineare che, a maggior ragione nel dilatato orizzonte temporale del piano di riequilibrio, il rientro dal complessivo *deficit* accumulato deve avvenire con la parte di ciclo ordinario del bilancio, ossia con la differenza di parte corrente e solo come *extrema ratio*, con componenti straordinarie. In questo modo, il riequilibrio assume carattere duraturo e "stabile", poiché si traduce in un riassetto del bilancio annuale che garantisce la copertura della spesa primaria ed obbligatoria, al netto di componenti straordinarie e/o discrezionali (*cfr*. Sez. reg. controllo Lazio, n. 60/2021/PRSP; in senso analogo SS.RR. speciale composizione, sentenza n. 23/2019/EL);
- anche l'eccezionale afflusso di trasferimenti statali compensativi correlati all'emergenza pandemica (*cfr*. pag. 11, Relazione sulla gestione, all. *O*) d.C.C. n. 153/2021) ha comportato un ragguardevole miglioramento della situazione di cassa: i dati indicano che le riscossioni in conto competenza sul titolo II ammontano nel 2020 a 31,5 milioni di euro, mentre le stesse erano state pari a 11,1 milioni nel 2017, a 9,5 milioni nel 2018 e 10,2 milioni nel 2019. La succitata relazione sulla gestione (pag. 9) indica che: "*gli ingenti trasferimenti di liquidità da parte dello Stato centrale hanno dato ossigeno alla cassa, consentendo di restituire a fine anno l'anticipazione di tesoreria nonché di ridurre drasticamente i residui passivi dalla competenza* […]"; con specifico riguardo agli equilibri la relazione sulla gestione 2020 (pag. 11) riferisce pure che "[…] *contribuiscono all'equilibrio di parte corrente (comunque non raggiunto per 0,7 mln di €) non solo e non tanto per i cospicui trasferimenti statali compensativi quanto per le rinegoziazioni di mutui e prestiti obbligazionari per complessivi € 2.616.446,92 risparmiati al titolo I della spesa*";

- inoltre, alla riduzione della parte disponibile del risultato di amministrazione 2020 ha contribuito in modo sostanzioso l'inadeguata quantificazione del FCDE accantonato nel consuntivo 2020, da ricondurre, quantomeno, alle seguenti poste:
    - mancata svalutazione di residui di importo pari a € 2.289.726 conservati al titolo III al 31/12/2020 e diversi dalle sanzioni al codice della strada, benché la riscossione, nel periodo 2016-2020, faccia registrare percentuali di incasso in conto residui estremamente basse per quasi tutte le tipologie di entrata del titolo III per le quali vi sono residui a fine 2020 (cfr. *infra* § 8);
    - mancata svalutazione di ingenti crediti rimasti a residuo al 31/12/2020 relativamente alle entrate da recupero evasione TOSAP-COSAP (€ 4.899.956,62) e da recupero ICP (€ 1.226.014,82) per le quali nel triennio 2018-2020 (cfr. *infra* § 8.2) si è registrata una capacità di riscossione pari a zero (per recupero ICP) o bassissima (per recupero TOSAP-COSAP, gli indici di riscossione sono pari a zero nel 2018, al 3% nel 2019 e al 10% nel 2020).

Peraltro, come i rendiconti precedenti, anche il consuntivo 2020 presenta un'imponente quantità di residui attivi non di competenza (cfr. *infra* § 8) che incidono pesantemente sul risultato di amministrazione; la massa di crediti vetusti conservati al 31/12/2020 pone in dubbio la correttezza delle operazioni di riaccertamento straordinario ed ordinario effettuate dall'Ente e, *in primis*, quella che è stata condotta in vista dell'approvazione del piano di riequilibrio in applicazione dell'art. 243-*bis* TUEL.

Considerazioni parzialmente analoghe a quelle già svolte possono essere fatte per l'equilibrio economico-finanziario complessivo in relazione al quale, con nota in data 4/8/2021, l'Ente ha inviato il seguente prospetto di verifica dichiarando, tra l'altro, che "*L'entrata in vigore dei nuovi equilibri si lega all'obbligatorietà della redazione dei nuovi allegati A1- A2 -A3 nel rendiconto 2020, che ha imposto di quantificare in maniera precisa e puntuale i vincoli nell'avanzo di amministrazione, redatti per la prima volta per il rendiconto 2019 ai soli fini conoscitivi*

e con un livello di formazione, accuratezza e supporto informatico differente da quello con cui sono stati strutturati nel 2021 per il 2020".

EQUILIBRIO ECONOMICO-FINANZIARIO			COMPETENZA (ACCERT.E IMPEGNI IMPUTATI AL 2020)
A) Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata	(+)		814.984,59
AA) Recupero disavanzo di amministrazione esercizio precedente	(-)		6.112.480,19
B) Entrate Titoli 1.00 - 2.00 - 3.00	(+)		132.941.829,31
di cui per estinzione anticipata di prestiti			0,00
C) Entrate Titolo 4.02.06 - Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche	(+)		0,00
D) Spese Titolo 1.00 - Spese correnti	(-)		98.453.739,72
D1) Fondo pluriennale vincolato di parte corrente (di spesa)	(-)		8.699.155,57
E) Spese Titolo 2.04 - Trasferimenti in conto capitale	(-)		0,00
E1) Fondo pluriennale vincolato di spesa - titolo 2.04 Altri trasferimenti in conto capitale	(-)		0,00
F1) Spese Titolo 4.00 - Quote di capitale amm.to dei mutui e prestiti obbligazionari	(-)		2.188.135,42
di cui per estinzione anticipata di prestiti			0,00
F2) Fondo anticipazioni di liquidità	(-)		28.468.596,10
G) Somma finale (G=A-AA+B+C-D-D1-E-E1-F1-F2)			*-10.165.293,10*
ALTRE POSTE DIFFERENZIALI, PER ECCEZIONI PREVISTE DA NORME DI LEGGE E DAI PRINCIPI CONTABILI, CHE HANNO EFFETTO SULL' EQUILIBRIO EX ARTICOLO 162, COMMA 6, DEL TESTO UNICO DELLE LEGGI SULL'ORDINAMENTO DEGLI ENTI LOCALI			
H) Utilizzo avanzo di amministrazione per spese correnti e per rimborso prestiti	(+)		29.771.902,86
di cui per estinzione anticipata di prestiti			0,00
I) Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(+)		1.502.358,79
di cui per estinzione anticipata di prestiti			0,00
L) Entrate di parte corrente destinate a spese di investimento in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(-)		1.572.890,85
M) Entrate da accensione di prestiti destinate a estinzione anticipata dei prestiti	(+)		0,00
O1) RISULTATO DI COMPETENZA DI PARTE CORRENTE (O1=G+H+I-L+M)			*19.536.077,70*
- Risorse accantonate di parte corrente stanziate nel bilancio dell'esercizio 2020	(-)		14.025.569,43
- Risorse vincolate di parte corrente nel bilancio	(-)		6.276.488,08
O2) EQUILIBRIO DI BILANCIO DI PARTE CORRENTE			*-765.979,81*
- Variazione accantonamenti di parte corrente effettuata in sede di rendiconto'(+)/(-)	(-)		6.907.613,94
O3) EQUILIBRIO COMPLESSIVO DI PARTE CORRENTE			*-7.673.593,75*

EQUILIBRIO ECONOMICO-FINANZIARIO			COMPETENZA (ACCERT.E IMPEGNI IMPUTATI AL 2020)
P) Utilizzo avanzo di amministrazione per spese di investimento	(+)		3.574.884,03
Q) Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale iscritto in entrata	(+)		3.909.909,28
R) Entrate Titoli 4.00-5.00-6.00	(+)		12.296.485,79
C) Entrate Titolo 4.02.06 - Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche	(-)		0,00
I) Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(-)		1.502.358,79
S1) Entrate Titolo 5.02 per Riscossioni di crediti	(-)		0,00
S2) Entrate Titolo 5.03 per Riscossione crediti di medio-lungo termine	(-)		0,00
T) Entrate Titolo 5.04 relative a Altre entrate per riduzioni di attività finanziarie	(-)		0,00
L) Entrate di parte corrente destinate a spese di investimento in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(+)		1.572.890,85
M) Entrate da accensione di prestiti destinate a estinzione anticipata dei prestiti	(-)		0,00
U) Spese Titolo 2.00 - Spese in conto capitale	(-)		8.311.749,30
U1) Fondo pluriennale vincolato in c/capitale (di spesa)	(-)		8.534.708,87
V) Spese Titolo 3.01 per Acquisizioni di attività finanziarie	(-)		0,00
E) Spese Titolo 2.04 - Trasferimenti in conto capitale	(+)		0,00
E1) Fondo pluriennale vincolato di spesa - titolo 2.04 Altri trasferimenti in conto capitale	(+)		0,00
Z1) RISULTATO DI COMPETENZA IN C/CAPITALE (Z1) = P+Q+R-C-I-S1-S2-T+L-M-U-U1-U2-V+E+E1)			*3.005.352,99*
Z/1) Risorse accantonate in c/capitale stanziate nel bilancio dell'esercizio 2020	(-)		0,00
- Risorse vincolate in c/capitale nel bilancio	(-)		3.005.352,99
Z/2) EQUILIBRIO DI BILANCIO IN C/CAPITALE			*0,00*
- Variazione accantonamenti in c/capitale effettuata in sede di rendiconto'(+)/(-)	(-)		237.500,00
Z3) EQUILIBRIO COMPLESSIVO IN CAPITALE			*-237.500,00*
S1) Entrate Titolo 5.02 per Riscossioni di crediti	(+)		0,00
S2) Entrate Titolo 5.03 per Riscossione crediti di medio-lungo termine	(+)		0,00
T) Entrate Titolo 5.04 relative a Altre entrate per riduzioni di attività finanziarie	(+)		0,00
X1) Spese Titolo 3.02 per Concessione crediti di breve termine	(-)		0,00
X2) Spese Titolo 3.03 per Concessione crediti di medio-lungo termine	(-)		0,00
Y) Spese Titolo 3.04 per Altre spese per incremento di attività finanziarie	(-)		0,00

EQUILIBRIO ECONOMICO-FINANZIARIO			COMPETENZA (ACCERT.E IMPEGNI IMPUTATI AL 2020)
W1) RISULTATO DI COMPETENZA (W/1 = O1+Z1+S1+S2+T-X1-X2-Y)			*22.541.430,69*
Risorse accantonate stanziate nel bilancio dell'esercizio 2020	(-)		14.025.569,43
Risorse vincolate nel bilancio	(-)		9.281.841,07
W2/EQUILIBRIO DI BILANCIO			*-765.979,81*
Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto	(-)		7.145.113,94
W3/EQUILIBRIO COMPLESSIVO			*-7.911.093,75*

Saldo corrente ai fini della copertura degli investimenti pluriennali:		
O1) Risultato di competenza di parte corrente		19.536.077,70
Utilizzo risultato di amministrazione per il finanziamento di spese correnti e per il rimborso di prestiti al netto del Fondo anticipazione di liquidità (H)	(-)	0,00
Entrate non ricorrenti che non hanno dato copertura a impegni	(-)	0,00
- Risorse accantonate di parte corrente stanziate nel bilancio dell'esercizio 2020	(-)	14.025.569,43
- Variazione accantonamenti di parte corrente effettuata in sede di rendiconto'(+)/(-)	(-)	6.907.613,94
- Risorse vincolate di parte corrente nel bilancio	(-)	0,00
Equilibrio di parte corrente ai fini della copertura degli investimenti plurien.		***-1.397.105,67***

Sempre in tema di equilibri, su richiesta della Sezione l'Ente ha fornito i seguenti prospetti relativi alle entrate e spese aventi carattere non ripetitivo, precisando che "*I dati forniti sono al lordo del FCDE e sono ricavati dagli accertamenti di cui al conto del bilancio degli esercizi a cui si riferiscono*":

Entrate	**Accertamenti di competenza**		
Tipologia	**Rendiconto Esercizio n - 2**	**Rendiconto Esercizio n-1**	**Bilancio Esercizio n. 2021**
Contributo rilascio permesso di costruire	2.436.018,04	2.122.342,57	2.600.000,00
Contributo sanatoria abusi edilizi e sanzioni			
Recupero evasione tributaria	8.427.678,00	7.686.151,10	6.098.228,90 dato al 21-7-2021
Entrate per eventi calamitosi			
Canoni concessori pluriennali			
Sanzioni al codice della strada	5.209.681,93	3.192.453,91	2.334.311,19 dato al 3-7-2021
Plusvalenze da alienazione			
Altre *			
Totale	16.073.378,00	12.380.963,80	11.032.540,10

Spese	**Impegni di competenza**		
Tipologia	**Rendiconto Esercizio n - 2**	**Rendiconto Esercizio n-1**	**Bilancio Esercizio n 2021**
Consultazioni elettorali o referendarie locali	362.731,29	326.485,77	0
Ripiano disavanzi aziende riferiti ad anni pregressi			
Oneri straordinari della gestione corrente			
Spese per eventi calamitosi			
Sentenze esecutive ed atti equiparati	3.843.244,08	992.989,81	260.610,47
Altre *			
Totale			

Fonte: nota del Comune in data 4/8/2021

I dati sopra esposti fanno rilevare che, alla costruzione dell'equilibrio economico-finanziario complessivo, hanno significativamente concorso le entrate aventi carattere non ripetitivo accertate nel 2020 per 12,3 milioni di euro a fronte di spese di carattere analogo impegnate nello stesso esercizio per 1,3 milioni di euro.

Il prospetto di verifica degli equilibri 2020 indica che, comunque, la gestione di competenza dell'esercizio si è conclusa con un disequilibrio della parte corrente per € 765.979,81. Il quadro riassuntivo di tale gestione è di seguito riepilogato:

EQUILIBRIO ECONOMICO-FINANZIARIO			COMPETENZA (ACCERT.E IMPEGNI IMPUTATI AL 2020)
W1) RISULTATO DI COMPETENZA (W/1 = O1+Z1+S1+S2+T-X1-X2-Y)			*22.541.430,69*
Risorse accantonate stanziate nel bilancio dell'esercizio 2020	(-)		14.025.569,43
Risorse vincolate nel bilancio	(-)		9.281.841,07
W2/EQUILIBRIO DI BILANCIO			*-765.979,81*
Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto	(-)		7.145.113,94
W3/EQUILIBRIO COMPLESSIVO			*-7.911.093,75*

Saldo corrente ai fini della copertura degli investimenti pluriennali:		
O1) Risultato di competenza di parte corrente		19.536.077,70
Utilizzo risultato di amministrazione per il finanziamento di spese correnti e per il rimborso di prestiti al netto del Fondo anticipazione di liquidità (H)	(-)	0,00
Entrate non ricorrenti che non hanno dato copertura a impegni	(-)	0,00
- Risorse accantonate di parte corrente stanziate nel bilancio dell'esercizio 2020	(-)	14.025.569,43
- Variazione accantonamenti di parte corrente effettuata in sede di rendiconto'(+)/(-)	(-)	6.907.613,94
- Risorse vincolate di parte corrente nel bilancio	(-)	0,00
Equilibrio di parte corrente ai fini della copertura degli investimenti plurien.		***-1.397.105,67***

Fonte: Relazione sulla gestione dell'esercizio 2020, all. O alla d.C.C. 153/2021,

In proposito, si deve, innanzitutto, precisare che, fermo restando l'obbligo di conseguire un risultato di competenza non negativo, gli enti devono tendere al rispetto dell'equilibrio di bilancio (W2), che rappresenta l'effettiva capacità dell'ente di garantire, a consuntivo, la copertura integrale degli impegni, del ripiano del disavanzo, dei vincoli di destinazione e degli accantonamenti di bilancio (Sez. reg. controllo Abruzzo, n. 306/2021/PRSE; Sez. reg. controllo Puglia, n. 161/2021/PRSP). Inoltre, occorre dire che, nell'esercizio 2020, a formare gli equilibri di parte corrente, hanno concorso i seguenti fattori, già in parte rappresentati, senza i quali l'evidenziato squilibrio sarebbe stato ancora maggiore:

- il risparmio derivante dalla rinegoziazione di mutui pari a 2,6 milioni di euro interamente destinati a finanziare la parte corrente del bilancio, come confermato anche dalla Relazione sulla gestione dell'esercizio 2020 (all. *O* alla d.C.C. 153/2021);
- la quota relativa al "*Recupero disavanzo di amministrazione esercizio precedente*" non correttamente quantificata a causa della mancata iscrizione dell'ulteriore disavanzo da applicare per le quote non recuperate nel precedente esercizio del disavanzo da PRFP e del disavanzo da riaccertamento straordinario (complessivamente pari a € 3.690.723), come già rilevato anche in precedenza in relazione sia all'esercizio 2019 sia all'esercizio 2020 (cfr. *supra* § 2.5-2.7)

Deve, al riguardo, sottolinearsi come lo squilibrio di parte corrente si ponga in contrasto con i principi fondamentali del bilancio stabiliti dal comma 6

dell'art. 162 del d.lgs. n 267/2000. La citata norma, infatti, prevede che "*il bilancio di previsione è deliberato in pareggio finanziario complessivo per la competenza, comprensivo dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e del recupero del disavanzo di amministrazione* […]". Il carattere cogente di tale principio è stato rafforzato dalla legge costituzionale n.1 del 2012 che, nel modificare il testo degli artt. 81, 97 e 119 Cost., ha stabilito che i bilanci delle pubbliche amministrazioni debbano assicurare l'equilibrio delle entrate e delle spese. Gli equilibri di bilancio devono essere garantiti non soltanto in sede di previsione, ma anche salvaguardati nel corso dell'intera gestione con l'evidente finalità di impedire la formazione, attraverso l'impegno di spese sprovviste di adeguata copertura, di squilibri finanziari (cfr. art. 193 TUEL e all. 1, postulato n. 15, d.lgs. n. 118/2011). Il principio dell'equilibrio dinamico comporta, dunque, la doverosità di un tempestivo adeguamento del potere di spesa – o di entrata - in relazione a quei fatti che intervengono successivamente all'approvazione del bilancio.

3. Debiti fuori bilancio e passività pregresse.

3.1 Il piano di riequilibrio riporta, nella massa passiva, debiti fuori bilancio per l'ammontare di € 1.842.224,63, come di seguito illustrato (tabella inserita a pag. 59 del piano di riequilibrio):

		Periodo del Piano			
Articolo 194 T.U.E.L:	**Totale D.F.B. da ripianare***	2018	2019	2020	2021
lettera a) sentenze esecutive	1.507.350,14	Titolo	Titolo 1; 2	Titolo	Titolo .....
		Importo	Importo 1.507.350,14	Importo	Importo
lettera e) acquisizione beni e servizi senza impegno di spesa	334.874,49	Titolo	Titolo 1	Titolo	Titolo
		Importo	Importo 111.624,83	Importo 111.624,83	Importo 111.624,83
Totale	1.842.224,63	0,00	1.618.974,97	111.624,83	111.624,83

3.2 Invitata con deliberazione 98/2021/PRSP a riferire in ordine al ripiano dei debiti indicati nella suesposta tabella, l'Amministrazione comunale ne ha attestato l'integrale pagamento. Nelle controdeduzioni in data 4/8/2021 si

precisa che: "*In relazione al prospetto di cui sopra si conferma espressamente il ripiano degli stessi in relazione alle previsioni sopra riportate. Ossia sono stati ripianati e pagati tutti i debiti fuori bilancio*".

3.3 Riguardo all'importo di circa € 1.500.000,00 di conguagli di energia elettrica – somme che il Piano di riequilibrio (pag. 21) annovera tra le passività pregresse per le quali non sussistevano stanziamenti di spesa e per le quali si rappresentava la necessità di adottare gli impegni di spesa – è stato chiesto di fornire un aggiornamento indicando l'ammontare degli impegni assunti e dei pagamenti effettuati. Sul punto, con nota del 4 agosto 2021 il Comune ha riferito che "*è stato impegnato e pagato l'importo di € 1.369.344,04 […] e che gli uffici riferiscono che non vi sono fatture insolute relative al debito in questione. Si evidenzia che gli impegni/prenotazioni sono stati assunti nell'anno 2019 ed i pagamenti sono stati effettuati per € 1.246.738,66 nel 2019 e per € 122.605,38 nel 2020*". Successivamente, con nota del 28 settembre 2021, il Comune ha precisato che "*In fase di redazione del piano di riequilibrio la determinazione del valore di 1.500.000,00 relativi a conguagli di energia elettrica è avvenuta in maniera estimativa e volutamente prudenziale (infatti viene usata la locuzione "circa"). Si conferma quanto riferito nella nostra precedente relazione ossia, "gli uffici riferiscono che non vi sono fatture insolute relative al debito in questione*".

3.4 Inoltre, al fine di pervenire ad un'aggiornata determinazione dello *stock* di debito esistente, con la predetta deliberazione istruttoria questa Sezione ha chiesto all'Ente di trasmettere un elenco aggiornato dei debiti fuori bilancio, distinguendo quelli sorti dopo la delibera di adozione del piano di riequilibrio, e quelli che, seppur emersi successivamente, siano riconducibili a obbligazioni anteriori a detta data, indicando, per ciascuno di essi, la tipologia, l'ammontare, la data in cui l'ente è venuto formalmente a conoscenza del debito, il soggetto creditore, le modalità di copertura e i tempi di pagamento.

In allegato alle controdeduzioni del 4 agosto 2021, il Comune ha trasmesso i dati relativi ai debiti fuori bilancio riconosciuti dal Consiglio Comunale negli anni 2019-2020-2021 fino alla data del 30/06/2021. L'Amministrazione ha pure riferito che "*i debiti fuori bilancio riconosciuti di importo eccedente a quelli contenuti nel piano di riequilibrio sono emersi successivamente alla delibera di adozione del piano.*

Si riferiscono ad obbligazioni perfezionate successivamente alla delibera di riequilibrio e notificate all'ente successivamente". Sono state, inoltre, trasmesse le seguenti tabelle riassuntive:

Debiti fuori bilancio riconosciuti

Articolo 194 T.U.E.L:	**Totale debiti fuori bilancio riconosciuti**				**Totale debiti fuori bilancio da ripianare**
	Esercizio				
	Precedenti	2019	2020	2021*	
lettera a) sentenze esecutive		1.913.490,87	335.374,03	589.289,90	
lettera b) copertura disavanzi					
lettera c) ricapitalizzazioni					
lettera d) procedure espropriative/occupazione d'urgenza					
lettera e) acquisizione beni e servizi senza impegno di spesa		1.929.753,21	657.615,78	142.974,01	
Totale		3.843.244,08	992.989,81	732.263,91	

** data di aggiornamento 15/07/2021* - *Fonte: nota del Comune di Lecce in data 4/8/2021 – tab. 5*

Riepilogo impegni e pagamenti debiti fuori bilancio (per ciascun esercizio dal 2018 in poi)

Debiti fuori bilancio				
Sentenze esecutive (lett. a)	Importo	Impegnato	Pagato	Importo ancora da pagare
ANNO 2019	1.913.490,87	1.740.473,55	1.623.014,85	117.458,70
ANNO 2020	335.374,03	335.374,03	325.622,46	9.751,57
ANNO 2021	612.617,30	612.617,30	468.226,63	144.390,67
TOTALE	2.861.482,20	2.688.464,88	2.416.863,94	271.600,94
Acquisizione beni e servizi (lett. e)	Importo	Impegnato	Pagato	Importo ancora da pagare
ANNO 2019	1.929.753,21	1.929.753,21	1.926.105,41	3.647,80
ANNO 2020	657.615,78	657.615,78	657.615,78	0
ANNO 2021	142.974,01	142.974,01	142.974,01	0
TOTALE	2.730.343,00	2.730.343,00	2.726.695,20	3.647.80
TOTALE GENERALE	**5.591.825,20**	**5.418.807,88**	**5.143.559,14**	**275.248,74**

Fonte: nota del Comune di Lecce in data 4/8/2021 – tab. 6

3.5 In relazione a quanto precede si osserva quanto segue.

L'art. 243 *bis*, comma 7, TUEL impone, ai fini della predisposizione del piano, una ricognizione di tutti i debiti fuori bilancio riconoscibili ai sensi dell'articolo 194 dello stesso TUEL.

I debiti fuori bilancio indicati nel piano di riequilibrio (pag. 59) ammontavano ad € 1.842.224,63 e l'Ente ha attestato il totale ripiano degli stessi. Nondimeno, dopo l'approvazione del piano sono stati riconosciuti ulteriori debiti

fuori bilancio per € 5.591.825,2 di cui € 5.418.807,88 già impegnati e € 5.143.559,14 pagati, come evidenziato nelle tabelle sopra riportate.

Il volume dei debiti fuori bilancio da riconoscere si presenta ancora più consistente nel 2021. Dai dati trasmessi con nota del 4 agosto 2021, così come precisati con successiva nota del 28 settembre 2021 del Comune, emerge che:

- l'importo dei debiti riconosciuti nel 2021 è pari ad € 612.617,00 per i debiti di cui alla lettera a) e di € 142.974,01 per i debiti fuori bilancio di cui alla lett. e) dell'art. 194 TUEL;
- l'importo dei debiti da riconoscere nel 2021 è pari ad € 12.055.893,50 per i debiti di cui alla lett. a) e ad € 253.117,00 di cui alla lett. e) (importi indicati dall'Ente con nota del 4/8/2021 e riferiti alla data del 25/6/2021); al riguardo, l'Ente ha comunicato che sono stati formalizzati n. 3 accordi transattivi con i creditori relativamente ai contenziosi con R.[…] (importo pari ad € 2.404.376,00), V.[…] (importo pari ad € 3.500.000,00) e relativamente al debito verso Acquedotto pugliese (importo di € 30.000,00).

Da tutto quanto sin qui esposto è possibile evincere che la formazione di debiti fuori bilancio è una patologia della gestione che si è manifestata in maniera continuativa nel corso degli esercizi e per importi sempre assai consistenti, come avvenuto anche nel corso del corrente esercizio. Al riguardo, si osserva che i debiti fuori bilancio «*costituiscono obbligazioni perfezionate e scadute, ma non registrate in bilancio tempestivamente ai sensi dell'art. 183 TUEL*» (Corte dei conti, SS.RR. in speciale composizione, n. 11/2018/EL), pertanto, si deve rilevare come la frequente insorgenza di consistenti debiti fuori bilancio costituisca 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 e rappresenti, in definitiva, un ostacolo per l'adeguata esecuzione del piano di rientro di che trattasi, ponendo non pochi problemi di reperimento delle coperture necessarie e di tutela degli equilibri di competenza (cfr. *infra* § 4), che si aggiungono alla già precaria situazione di cassa (cfr. *infra* § 6).

4. Fondo contenzioso e passività potenziali

4.1 Con delibera 98/2021/PRSP, in merito al fondo contenzioso è stato chiesto all'Ente di fornire dati analitici relativamente al contenzioso pendente e alla quota effettivamente accantonata nell'apposito fondo per ciascuna posizione in contenzioso. L'ente con nota del 4 agosto 2021 ha precisato che "[…] *in sede di approvazione del Rendiconto anno 2020, nel risultato d'amministrazione è stato costituito un fondo contenzioso pari ad € 15.446.310,00, sufficiente a garantire la copertura dei debiti fuori bilancio da riconoscere ed il contenzioso pendente alla data attuale (rapportato alla probabilità di soccombenza così come determinata dall'ufficio legale dell'ente)*"; ha poi allegato un prospetto (tabella 7) che individua le cause in decisione nel 2021 ed un correlato importo totale accantonato a fondo rischi pari ad € 3.390.414,22, come di seguito illustrato:

CAUSE IN DECISIONE 2021 - AVVOCATURA

Contenzioso/Sentenza non definitiva (estremi)	% Rischio	Valore della causa	Spese di lite	Importo Accantonato a Fondo rischi
M. T.	30%	€ 3.200.000,00		€ 960.000,00
S.C.G	5%	€ 1.416.000,00		€ 70.800,00
M. A. CDA	90%	€ 24.000,00		€ 21.600,00
V.M.L.	50%	€ 5.000,00		€ 2.500,00
A. D.	80%	€ 36.950,00		€ 29.560,00
M. D.	70%	€ 15.759,25		€ 11.031,47
P. A.	70%	€ 153.012,60		€ 107.108,80
N. A.	50%	€ 6.000,00		€ 3.000,00
F.R.	50%	€ 11.343,00		€ 5.671,50
COOP. M.	100%	€ 120.000,00		€ 120.000,00
A. P.	100%	€ 187.670,41		€ 187.670,41
R. A.	50%	€ 25.000,00		€ 12.500,00
A. G.	80%	€ 16.000,00		€ 12.800,00
O.	80%	€ 1.000,00		€ 800,00
DE C. (P.)	50%	€ 44.500,00		€ 22.250,00
C.	50%	€ 5.000,00		€ 2.500,00
P. S.	20%	€ 1.000,00		€ 800,00
Q. F.	50%	€ 13.971,00		€ 6.985,50
B. T.	70%	€ 51.000,00		€ 35.700,00
S. S.	50%	€ 5.000,00		€ 2.500,00
C. O	50%	€ 50.000,00		€ 22.500,00
F.	50%	€ 5.000,00		€ 2.500,00
C. A.	50%	€ 6.000,00		€ 3.000,00

M.	50%	€ 14.000,00		€ 7.000,00
G.	50%	€ 3.800,00		€ 1.900,00
F.	50%	€ 11.000,00		€ 5.500,00
A. F.	50%	€ 8.800,00		€ 4.400,00
M. S.	80%	€ 4.502,00		€ 3.601,60
C.R.	100%	€ 568,80		€ 568,80
C. L.	100%	€ 2.803,87		€ 2.803,87
V. A.	100%	€ 5.000,00		€ 5.000,00
S. I.	100%	€ 1.806,99		€ 1.806,99
C. M.	50%	€ 22.430,00		€ 11.215,00
L. C.	80%	€ 1.800,00		€ 1.440,00
F. S.	80%	€ 647,00		€ 517,60
C. G.	80%	€ 5.000,00		€ 4.000,00
D. C.	80%	€ 2.600,00		€ 2.080,00
C. A.	80%	€ 4.900,00		€ 3.920,00
M. F.	80%	€ 1.652,00		€ 1.321,60
P.	80%	€ 807,00		€ 645,60
M.	80%	€ 1.700,00		€ 1.360,00
Q. V.	80%	€ 1.000,00		€ 800,00
M. S.	80%	€ 4.500,00		€ 3.600,00
DE G. R.	80%	€ 5.000,00		€ 4.000,00
C. F.	80%	€ 3.900,00		€ 3.120,00
L. F.	80%	€ 1.032,00		€ 825,60
C. V.	80%	€ 5.000,00		€ 4.000,00
R. I.	80%	€ 1.300,00		€ 1.040,00
P. M.	100%	€ 1.000,00		€ 1.000,00
O. G.	100%	€ 13.966,00		€ 13.966,00
P. U.	50%	€ 100.000,00		€ 50.000,00
COOP. P.	30%	€ 1.139,00		€ 341,70
C. I.A	70%	€ 45.517,40		€ 31.862,18
RE.DI. SRL	70%	€ 70.000,00		€ 49.000,00
C. A.	80%	€ 30.000,00		€ 24.000,00
G. V. (Cave di S. Nicola) **ipotesi transattiva da ratificare entro 2021- importo € 1.500.000,00**		€ 3.500.000,00 oltre interessi legali	IPOTESI TRANSATTIVA ACCETTATA 2021 € 400.000,00 2022 € 200.000,00 2023 € 200.000,00 2024 € 200.000,00 2025 € 500.000,00	**€ 1.500.000,00**
			TOTALE	**€ 3.390.414,22**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati trasmessi con nota del Comune di Lecce in data 4/8/2021 (tab. 7)

4.2 Inoltre, con riferimento alla ricognizione di passività potenziali e oneri latenti, il piano di riequilibrio adottato dall'Ente (pag. 21 e ss.) indicava che «*il risultato di tale censimento ha portato a un valore complessivo di circa euro 36.600.000 in*

termini di valore assoluto […] verrà stanziato un apposito fondo rischi in ciascun esercizio del piano sulla base della seguente progressione, nel rispetto del principio applicato della competenza finanziaria potenziata par. 5.2 lett. h: euro 4.200.000 nel 2019, euro 3.200.000 nel 2020, euro 1.500.000 nel 2021 e euro 1.200.000 nel 2022 fino al termine del piano. Approssimativamente, si tratta di un accantonamento gradualizzato di circa il 70% del valore complessivo odierno; si ritiene tale proiezione coerente anche con nuove necessità che, durante l'attuazione del piano, ragionevolmente si verificheranno […]».

Con la menzionata delibera istruttoria è stato, pertanto, chiesto di fornire una descrizione di tali passività, precisandone la natura e l'entità. Inoltre, considerato che nella parte accantonata del risultato di amministrazione dell'esercizio 2019 non è presente il suindicato accantonamento pari ad € 4.200.000,00, si è chiesto di fornire chiarimenti in ordine al mancato accantonamento nel 2019 e di indicare se tale accantonamento fosse stato effettuato negli esercizi successivi al 2019. Sul punto, l'Amministrazione comunale con nota del 4 agosto 2021 ha riferito che "*Con l'approvazione del rendiconto 2020 il fondo rischi contenzioso è stato costituito a regime nel rispetto di quanto disposto dal principio contabile 4/2 parag. 5.2 lett. H e delle recenti pronunce delle sezioni regionali della Corte dei Conti n. 57/2019, n. 125/2019 Campania, n. 112/2020 Lazio, n. 1/2021 Basilicata, recuperando i mancati accantonamenti di anni precedenti*".

4.3 Non essendo pervenuti i richiesti chiarimenti sul citato importo di 36mln di euro relativo alle passività potenziali, con successiva nota del 16 settembre 2021 la Sezione ha invitato nuovamente il Comune a riferire sul punto. Con nota del 28 settembre 2021 l'Ente ha comunicato che "*In relazione alle passività potenziali è opportuno evidenziare quanto segue: essendo trascorsi tre anni dalla determinazione della stima delle stesse, alcune situazioni nel frattempo si sono trasformate in sentenze avverse all'ente per un ammontare di circa € 12 milioni (dato riportato a pag. 19 nostra nota); altre definite nel piano di riequilibrio (pag. 22) come "**pretestuose/temerarie**", si sono concluse con esito favorevole al Comune. Alla luce del tempo trascorso, e in applicazione di quanto disposto dal principio contabile 4/2 parag. 5.2 lett. H e delle recenti pronunce delle sezioni regionali della Corte dei Corte dei Campania n. 125/2019 e Lazio n. 18/2020, nonché del principio contabile Oic 31, si è ritenuto doveroso effettuare una ricognizione aggiornata delle passività potenziali. Nella precedente relazione prot. Cdc 4711 del 05/08/2021 è stata*

data rappresentazione analitica delle stesse, per un totale di € 3.390.414,22, che comprende la "TRANSAZIONE IN CORSO DI CAUSA PENDENTE INNANZI AL TRIBUNALE DI LECCE – G.V.[…] *RG.N. 5236/17 – prossima udienza 12/11/2021 – VALORE CAUSA EURO 3.500,000,00 oltre interessi legali – RATEIZZAZIONE SOMME" per € 1.500.000,00, accettata dalla controparte e quindi da ormai da considerare passività certa e non più potenziale, comunque non rientrante nelle fattispecie tassative di cui all'art. 194 TUEL ma comunque finanziabile col "fondo contenzioso" inserito nell'avanzo di amm.ne – quota accantonata – allegato A/1 del rendiconto.*

Il valore di € 36.600.000 riportato nel piano di riequilibrio era espresso "in termini di valore assoluto", ovvero senza la ponderazione con la percentuale di soccombenza, e in chiave largamente prudenziale. Si ribadisce infine che, da quanto riferito dai settori dell'ente e in base alle conoscenze in possesso al momento, non vi sono altre passività potenziali rispetto a quanto riportato e non ci sono ulteriori debiti pregressi riconducibili alla fattispecie di cui all'art. 194 c. 1 lettera e) TUEL".

4.4 In relazione a quanto precede si osserva quanto segue.

Il valore del contenzioso pendente risultante dalle cause in decisione nel 2021 è ragguardevole (€ 9.276.378,32). Il correlato fondo rischi accantonato nel 2020 è assai più modesto in quanto ammonta ad € 3.390.414,22, pari al 36% circa del predetto valore. L'Ente non ha indicato il numero di registro generale (R.G.) del contenzioso pendente elencato - come pure era richiesto dal prospetto contenuto nella deliberazione istruttoria n. 98/2021/PRSP (*cfr.* tab. 7-pag.22) - né sono state fornite spiegazioni sul mancato accantonamento a fondo rischi di 4,2 milioni di euro nel consuntivo 2019. Per quanto riguarda, poi, la valutazione delle passività stimate nel piano per 36 milioni di euro, l'istruttoria svolta dalla Sezione e le riposte pervenute dall'Ente non hanno consentito di appurarne le caratteristiche essenziali. In ogni caso, il valore delle predette passività (36 mln di euro), unitamente all'ammontare del contenzioso e dei debiti fuori bilancio emersi nel corso del piano, fornisce una chiara indicazione della sottostima degli accantonamenti per contenzioso e per rischi/passività potenziali effettuati nel corso degli esercizi 2017 (accantonamento pari a zero), 2018 (accantonamento di 2 milioni di euro) e 2019 (accantonamento pari a un milione di euro), con conseguente impatto sui relativi risultati di amministrazione e, in definitiva, sul

disavanzo "stimato" che va a comporre la massa passiva. Nel 2020, l'accantonamento predisposto a tal fine nel risultato di amministrazione è pari ad € 15.446.310,00 ed è un ammontare che il Comune dichiara essere *"sufficiente a garantire la copertura dei debiti fuori bilancio da riconoscere ed il contenzioso pendente alla data attuale (rapportato alla probabilità di soccombenza così come determinata dall'ufficio legale dell'ente)*". Posto che il fondo accantonato in virtù della stima di soccombenza ammonta ad € 3.390.414,22 e che i debiti da riconoscere nel 2021 ammontano a circa 12,3 milioni di euro – pur considerando l'intervenuta rateizzazione degli importi da corrispondere per alcune delle passività di che trattasi – l'utilizzo del predetto fondo per il finanziamento di tali passività può incontrare non trascurabili limitazioni per un Comune in disavanzo. Tali limitazioni, nel caso di specie, scaturiscono sia da specifiche previsioni legislative sia, per certi versi, dalle finalità stesse del percorso di riequilibrio intrapreso (sotto quest'ultimo profilo, *cfr*. Sez. reg. controllo Puglia, n. 162/2021/PRSP.

Infatti, la gestione dei rischi da contenzioso negli enti che hanno chiuso il proprio rendiconto in disavanzo presenta aspetti peculiari per quanto riguarda il finanziamento di eventuali oneri da soccombenza che dovessero manifestarsi durante l'anno, ciò in forza di quanto stabilito dal d.lgs. n. 118/2011 laddove si prevede che "*Nel caso in cui l'importo della lettera A dell'allegato riguardante il risultato di amministrazione risulti negativo o inferiore alla quota minima obbligatoria accantonata nel risultato di amministrazione per il fondo crediti di dubbia esigibilità e per il fondo anticipazione di liquidità, gli enti possono applicare al bilancio di previsione la quota vincolata, accantonata e destinata del risultato di amministrazione per un importo non superiore a quello del disavanzo da recuperare iscritto nel primo esercizio del bilancio di previsione"*(§ 9.2.16 – all. 4/2 d.lgs. n. 118/2011). Nello stesso senso, bisogna poi ricordare che l'applicazione del fondo rischi per gli enti in disavanzo, come tutte le quote di avanzo vincolato e/o destinato, soggiace alle limitazioni, analoghe a quelle appena richiamate, che sono previste dai commi 897 e 898 dell'art. 1 della legge n. 145/2018.

Il Comune di Lecce si troverebbe, allora, nelle condizioni disciplinate dal citato § 9.2.16 (e dall'art. 1, comma 898, l. 145/2018), in virtù dei dati qui di seguito riportati:

Esercizio 2020	importi
Risultato di amministrazione (lett. A del relativo prospetto dimostrativo)	66.552.689,23
Quota accantonata minima obbligatoria FCDE del prospetto di composizione del FCDE allegato al Rendiconto 2020 (colonna d)	82.466.591,87
Quota accantonata FAL nel rendiconto 2020	28.468.596,10
Disavanzo applicato al bilancio 2021 (importo indicato nel prospetto fornito dal Comune con nota del 28/9/2021, pag. 4)	6.138.069

Fonte: Elaborazione Corte di conti su dati Bdap e su dati trasmessi con note del Comune in data 28/9/2021 e 4/8/2021

Alla luce delle richiamate norme e dei dati qui esposti, genera quindi non poca incertezza l'indicazione del fondo rischi quale sufficiente fonte di copertura delle summenzionate passività, tra le quali figurano oltre 12 milioni di euro di debiti fuori bilancio da sentenze; peraltro, a confermare, la sussistenza dei descritti vincoli all'utilizzo del fondo, è la stessa relazione sulla gestione dell'esercizio 2020 (pag. 14, all. O alla d.C.C. 153/2021). In ogni caso, l'utilizzo di fondi accantonati nel senso richiamato mal si concilia con la finalità di risanamento sottesa all'attuazione del piano di riequilibrio in quanto trattasi di strumento cui il Comune fa ricorso proprio nell'ottica di un migliore presidio degli equilibri di competenza e di cassa in vista dell'irrinunciabile obiettivo di dotare di copertura finanziaria anche le quote accantonate, vincolate e destinate del risultato di amministrazione.

5. Debiti di funzionamento - Tempestività dei pagamenti

5.1 Nell'ambito delle misure di risanamento il piano (pag. 60) prevede che, «*per quanto riguarda i debiti di funzionamento, l'ente ha sviluppato il piano di riequilibrio tenendo conto dei riflessi positivi sulla liquidità e quindi sui tempi di pagamento connessi all'utilizzo degli strumenti straordinari previsti dalla normativa ed ai miglioramenti dei flussi di cassa conseguenti alle misure sulle entrate* […]. Nondimeno, i dati relativi all'indicatore di tempestività dei pagamenti per il triennio 2018-2020 e per i primi due trimestri del 2021 mostrano la seguente evoluzione:

Tabella 8 - Indicatore annuale di tempestività dei pagamenti

Annualità	Indicatore annuale di tempestività dei pagamenti
2018	giorni 80
2019	giorni 80,0884
2020	giorni 85,4350
Primo trimestre 2021	giorni 99,2828
Secondo trimestre	giorni 53,4328

Fonte: nota del Comune di Lecce in data 4/8/2021

Sebbene il dato relativo al secondo trimestre 2021 indichi un miglioramento, l'indicatore di tempestività annuale ha mostrato un *trend* negativo per l'intero triennio 2018-2020, sicché l'Ente è stato invitato a fornire un elenco dei debiti di funzionamento aggiornato, in cui gli stessi fossero distinti oltre che per macroaggregato anche per esercizio di provenienza. In relazione a tali debiti è stato chiesto, altresì, indicare eventuali maggiorazioni in termini di oneri e interessi passivi sostenuti e precisare se si tratti di debiti interamente impegnati nonché indicare le risorse e la tempistica per il pagamento ed eventuali rateizzazioni sottoscritte con i creditori.

L'Amministrazione comunale ha trasmesso con nota del 4/8/2021 un file *excel* nominato "Fatture da pagare al 21-luglio 2021" contenente tutte le fatture che risultano da pagare relative al biennio 2020-2021 ed ha riferito che: "*Non è possibile indicare il macroaggregato a cui si riferiscono poiché l'attuale organizzazione dell'ente prevede l'aggancio in finanziaria della fattura con il relativo codice d'impegno, e quindi con il relativo capitolo ed ulteriori classificazioni del bilancio, solo dopo l'atto di liquidazione del settore competente. Le fatture di cui sopra non sono ancora state liquidate; è in programma un'attività organizzativa volta ad un più celere e puntuale monitoraggio delle fatture che presumibilmente si concluderà entro l'anno. Tale attività prevederà l'onere da parte del settore competente di accettare o rifiutare espressamente la fattura passiva entro il termine di 10 giorni ed effettuare il successivo collegamento con l'impegno che ha originato la spesa. Si ritiene che tutte le fatture in questione siano regolarmente impegnate, risultando dal sistema contabile un ammontare di residui passivi pari ad € 34.012.911,64 sul Titolo 1 riferito all'anno 2021 ed € 20.983.654,74 riferiti ad anni precedenti e di € 26.120.481,28 sul Titolo 2 riferito all'anno 2021 con € 16.989.251,40 riferito ad anni precedenti*".

5.2 In relazione a quanto precede si osserva quanto segue.

Dal menzionato allegato trasmesso dall'Ente emerge un ammontare totale di debiti di funzionamento pari ad € 11.673321,52 di cui al 21 luglio 2021 risultavano pagati solo € 2.616.938,17, dunque appena il 22,42%. Trattasi di un dato che, unitamente a quello concernente l'anzianità di residui passivi di parte corrente e di parte capitale (cfr. *infra* § 9.4), fa emergere considerevoli rischi di squilibrio finanziario derivanti dalla difficoltà di assolvere celermente ai pagamenti. Tale difficoltà è confermata dal fatto che l'indicatore annuale di tempestività ha fatto registrare una tendenza negativa con un dato sempre pari

o superiore agli 80 giorni negli esercizi 2018-2019-2020, nonostante l'Amministrazione comunale, dopo aver già ricevuto una cospicua anticipazione di liquidità da Cassa depositi e prestiti (cfr. *supra* § 2), abbia continuato a ricorrere massicciamente ad anticipazioni di tesoreria (cfr. *infra* § 6).

In proposito, si evidenzia, altresì, che l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti, ai sensi dell'art. 9 del DPCM 22/09/2014, deve tendere ad un risultato negativo, in quanto lo stesso si misura in termini di ritardo medio di pagamento dalla data di scadenza, rispetto ai termini di legge, che, di norma, sono pari a trenta giorni, salvo diversa pattuizione tra le parti (massimo 60 gg) (*cfr*. Sez. reg. controllo Umbria n. 13/2021/PRSE). Da questo punto di vista, è stato osservato che «*l'inosservanza delle regole in tema di pagamenti non solo espone l'ente alle conseguenze risarcitorie nei confronti dei creditori, ma vieppiù alle specifiche sanzioni stabilite dall'ordinamento, palesando altresì un inammissibile condizionamento della capacità di onorare tempestivamente le proprie obbligazioni e di adempiere ai pagamenti, in contrasto quindi con l'esigenza di garantire sia l'agere licere, che il rispetto del "buon andamento" dell'azione amministrativa contemplati dall'art. 97 della Costituzione*» (Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, n. 94/2020/REF e n. 108/2020/PRSP). Il rispetto delle tempistiche previste dalla legge per l'adempimento delle obbligazioni assunte dagli enti rappresenta, infatti, un elemento fondamentale nell'ottica di una sana e prudente gestione del bilancio. Inoltre, la tempestività dei pagamenti risulta essenziale nei rapporti tra P.A. e imprese: il tempestivo adempimento delle obbligazioni pecuniarie evita la formazione di ingenti masse debitorie scadute e non onorate nonché l'aggravio, per i bilanci degli enti, di interessi e spese legali soprattutto quando ricorrono i presupposti che impongono il pagamento dei, particolarmente onerosi, interessi moratori (*cfr*. Sez. reg. controllo Calabria n. 113/2021/PRSP; Sez. reg. controllo Liguria, n. 2/2021/PRSP). Sotto questo profilo, gli indicatori annuali sulla tempestività dei pagamenti, unitamente ai dati relativi alla situazione di cassa (cfr. *infra* § 6), prefigurano notevoli difficoltà dell'Amministrazione comunale nel condurre a conclusione i procedimenti di spesa (con il relativo pagamento) entro tempi fisiologici

6. Situazione di cassa

6.1 Nonostante la massiccia iniezione di liquidità ricevuta dall'Ente *ex* d.l. 35/2013, lo squilibrio di cassa registrato nel triennio 2016-2018, generato in particolare dalla difficoltà di riscossione delle entrate proprie, ha reso necessario un costante e cospicuo ricorso all'anticipazione di tesoreria:

	Rendiconto esercizio 2016	Rendiconto esercizio 2017	Rendiconto esercizio 2018
Entità anticipazioni complessivamente corrisposte *(accertato al Tit. VII)	86.999.048,35	94.923.247,97	77.969.001,94
Entità anticipazioni complessivamente restituite *(impegno al Tit. V	77.920.861,39	77.698.843,81	62.268.305,60
Entità anticipazioni non restituite al 31.12	9.078.186,96	17.224.404,16	15.700.696,34
Limite anticipazione concedibile ai sensi dell'art. 222 TUEL	25.503.239,49	49.245.000,00	49.245.000,00
Entità delle somme maturate per interessi passivi	446.305,74	446.000,00	745.103,96
Entità massima delle entrate a specifica destinazione utilizzata in termini di cassa ex art. 195 TUEL con corrispondente vincolo sull'anticipazione di tesoreria concedibile	Non disponibile	11.318.829,19	12.411.384,78
Esposizione massima di tesoreria	25.503.239,49	35.354.734,16	33.614.786,84
Giorni di utilizzo delle anticipazioni	352	365	365

fonte: Piano di riequilibrio (pag. 10) allegato alla d.C.C. n. 1 del 7 gennaio 2019

In sede di determinazione della massa passiva complessiva, il piano di riequilibrio ha stimato l'anticipazione di tesoreria non restituita o, più precisamente, la liquidità non rimborsata in € 32.000.000,00. Infatti, nel piano (pagg. 10-11) si afferma che "*L'anticipazione di tesoreria non rimborsata, incluse le somme vincolate non reintegrate, stimata al 31/12/2018, è di circa 32.000.000 […] Le ragioni dello squilibrio evidenziato sono dovute principalmente a una difficoltà di riscossione delle entrate proprie […]*". È stato chiesto, pertanto, di fornire aggiornamenti sul rimborso dell'anticipazione e sulla ricostituzione della cassa vincolata, precisando i mezzi di copertura utilizzati per il rimborso.

L'amministrazione comunale con nota del 4/8/2021 ha riferito che "*Per quanto attiene il rimborso dell'anticipazione di tesoreria si rappresenta che in sede di rendiconto relativo all'esercizio 2020 si è provveduto ad estinguere tutta l'anticipazione di tesoreria non restituita negli anni precedenti più quella relativa all'esercizio di riferimento con un saldo positivo di cassa pari ad € 9.331.494,40. I mezzi di copertura del rimborso sono stati i flussi di entrate realizzate nell'anno in questione*".

In allegato alle controdeduzioni del 4 agosto 2021, l'Amministrazione comunale ha inviato i seguenti prospetti dai quali emergono le considerevoli anticipazioni di cassa utilizzate nel corso degli esercizi 2017-2021:

Situazione di cassa

Importi in €	2017	2018	2019	2020	2021* DATI AL 30/06/2021
Fondo cassa	500.000,00	499.894,54	499.894,54	9 .331.494,40	1.621.826,39
di cui: libera					
di cui: vincolata	500.000,00	499.894,54	499.894,54	9 .331.494,40	1.621.826,39
di cui: importi pignorati					
Fondi vincolati utilizzati per spese correnti ai sensi dell'art. 195, comma 2 TUEL	8.637.361,76	11.769.398,50	20.047.064,00	7.076.325,41	13.935.874,30
Fondi vincolati utilizzati per spese correnti non ricostituiti al 31 dicembre	8.637.361,76	11.769.398,50	20.047.064,00	7.076.325,41	13.935.874,30
Importo dell'anticipazione complessivamente concessa ai sensi dell'art.222 TUEL	49.245.000,00	49.245.000,00	39.362.592,00	50.394.562,00	50.574.475,00
Importo massimo dell'anticipazione giornaliera utilizzata	35.354.734,16	33.614.786,8	23.380.533,77	19.926.585,39	14.078.789,16
Giorni di utilizzo dell'anticipazione	365	365	365	357	143/181
Importo anticipazione non restituita al 31 dicembre	17.224.404,16	1 5.700.696,34	7.390.468,86	0	2.146.887,04
Importo delle somme maturate a titolo di interessi passivi	446.000,00	745.103,96	473.231,0	329.344,91	
Importo dei debiti certi liquidi ed esigibili	114.272,03 relativo a fatture ante 2020 come da certificazione dei dirigenti in sede di salvaguardia degli equilibri di bilancio 2021			1.234.908,64	7.707.151,98
Importo dei debiti fuori bilancio	*1.711.152,71*	*959.271,20*	3.843.244,08	992.989,81	755.591,31

Fonte: nota del Comune di Lecce in data 4/8/2021 (tab. n. 9)

Analisi anticipazione di tesoreria

Importi in €	2017	2018	2019	2020	2021* dati al 30/06/2021
Entità anticipazioni di tesoreria complessivamente corrisposte (accertato al Tit. VII)	94.923.247,97	77.969.001,94	68.860.598,34	72.442.951,47	30.339.857,77
Entità anticipazioni di tesoreria complessivamente restituite (impegno al Tit. V)	94.923.247,97	77.969.001,94	68.860.598,34	72.442.951,47	28.192.970,73
Entità anticipazioni di tesoreria non restituite al 31.12	17.224.404,16	15.700.696,34	7.390.468,86	0	
Limite anticipazione concedibile ai sensi dell'art. 222 TUEL	49.270.751,00	47.235.000,00	49.235.000,00	50.395.000,00	50.599.000,00
Entità delle somme maturate per interessi passivi	446.000,00	745.103,96	473.231,0	329.344,91	Dato non disponibile
Entità massima delle entrate a specifica destinazione utilizzata in termini di cassa *ex* art. 195 TUEL con corrispondente vincolo sull'anticipazione di tesoreria concedibile	Dato non disponibile	Dato non disponibile	Dato non disponibile	Dato non disponibile	Dato non disponibile
Esposizione massima di tesoreria	35.354.734,16	33.614.786,8	23.380.533,77	19.926.585,39	14.078.789,16
Giorni di utilizzo delle anticipazioni	365	365	365	357	143/181

Fonte: nota del Comune di Lecce in data 4/8/2021 (tab. n. 10)

6.2 Con riferimento alla determinazione della cassa vincolata, l'Ente ha indicato che:

- *"La determinazione della cassa vincolata all'1/1/2019 come da risultanze del conto di Banca d'Italia è di € 11.909.863,72"*;

- *"La determinazione della cassa vincolata all'1/1/2020 è stata determinata con determinazione n. 177 del 05/02/2020 (che si allega alla presente) in un ammontare di € 20.047.064,72"*;

- *"La determinazione della cassa vincolata all'1/1/2021 come da risultanze del conto di Banca d'Italia e di € 16.407.819,81 è riportata al punto 4.1 della relazione della giunta al rendiconto di cui all'allegato O della delibera di Consiglio n. 153 del 30/07/2021"*.

La cassa vincolata all'1/1/2021 è indicata nella relazione sulla gestione dell'esercizio 2020 (pag. 45, all. O alla d.C.C. 153/2021) nel seguente modo:

Fondo di cassa al 31 dicembre 2020	*9.331.494,40*
Di cui: quota vincolata del fondo di cassa al 31/12/2020 (a)	*9.331.494,40*
Quota vincolata utilizzata per spese correnti non reintegrata al 31/12/2020 (b)	*7.076.325,41*
TOTALE QUOTA VINCOLATA AL 31 DICEMBRE 2020 (a)+(b)	*16.407.819,81*

Ciò posto, con nota del 16 settembre 2021, la Sezione ha chiesto all'Ente di fornire la determinazione della cassa vincolata alla data dell'1/1/2021. Tale provvedimento non è stato, però, trasmesso dall'Amministrazione comunale che, al riguardo, nella risposta del 28 settembre 2021, ha precisato, tra l'altro che: *"Il paragrafo 10.6 dell'all. 4.2 d.lgs. n. 118/2011 prevede che "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". Ciò salvo che l'ente non abbia necessità, in via straordinaria, di rideterminare la cassa vincolata presso il tesoriere per allinearla alle risultanze dell'ente (FAQ n. 34 Arconet del 22/11/2019), emettendo i titoli necessari per vincolare (attingendo alle risorse libere) o liberare le risorse necessarie per adeguare il saldo alla data della rideterminazione.*

Non avendo rinvenuto, nel quadro normativo vigente, un obbligo di rideterminare annualmente con apposito atto gestionale l'importo della stessa, atteso che l'importo della cassa vincolata si aggiorna in corso di gestione attraverso l'indicazione di cui all'articolo 185, comma 2, lettera i), del TUEL all'interno del mandato di pagamento, oppure nel caso degli ordinativi di incasso, dell'indicazione di cui all'articolo 180, comma 3, lettera d), del

TUEL, non si è preceduto all'approvazione della determinazione della cassa vincolata al 1/1/2021, utilizzando a tal fine le risultanze del tesoriere.

In ogni caso questo ente ha rideterminato in via straordinaria la cassa vincolata, da ultimo, con la determina n. 177 del 05/02/2020 (allegato 5).

L'utilizzo per cassa di entrate a specifica destinazione per l'anno 2020 era stato autorizzato dalla delibera di G.C. n. 1 del 9/1/2020 [...]*".*

6.3 In relazione a quanto precede si osserva quanto segue.

6.3.1 L'Amministrazione comunale non ha adottato uno specifico provvedimento di determinazione della giacenza vincolata di cassa all'1/1/2021. Al riguardo, si osserva che "[a]*nche se il punto 10.6 dell'all. 4/2 al d.lgs. 118/2011 impone, formalmente, che solo all'1.1.2015 il Responsabile finanziario quantifichi la giacenza vincolata, questa operazione 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 art. 195 e 222 T.U.E.L.*". I rilevanti squilibri di cassa del Comune rendono, peraltro, assai poco giustificabile la mancata quantificazione, con apposito provvedimento formale, della cassa vincolata all'1/1/2021 per un Ente che ha mostrato problematiche di cassa talmente significative da ritenerle uno degli elementi determinanti per la decisione di ricorrere alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale.

6.3.2 L'Amministrazione comunale riferisce, altresì, di aver provveduto in sede di rendiconto 2020 ad estinguere tutta l'anticipazione di tesoreria non restituita negli anni precedenti più quella relativa all'esercizio di riferimento. Riguardo ai mezzi finanziari utilizzati per restituire la predetta anticipazione, la relazione della Giunta al rendiconto (pag. 9, all. *O* della delibera di Consiglio n. 153 del 30/07/2021) indica che "*gli ingenti trasferimenti di liquidità da parte dello Stato centrale hanno dato ossigeno alla cassa, consentendo di restituire a fine anno l'anticipazione di tesoreria nonché di ridurre drasticamente i residui passivi dalla competenza, riducendo i tempi medi di pagamento delle transazioni commerciali*".

D'altra parte, come evidenziato dalle suesposte tabelle prodotte dall'Ente, la situazione di cassa continua a registrare il reiterato massiccio ricorso

all'anticipazione con annesso cospicuo esborso di interessi passivi, come confermato anche per il 2021 dai dati SIOPE qui di seguito indicati:

Dati SIOPE aggiornati al 04/11/2021	Importi in €
Entità anticipazione di tesoreria incassata (voce Siope 7.01.01.01.001)	51.742.047,44
Entità anticipazione di tesoreria rimborsata (voce Siope 5.01.01.01.001)	50.348.712,65
Interessi passivi per anticipazione tesoreria (voce Siope 1.07.06.04.001)	359.844,91

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE (agg. 18/11/2021)

Trattasi di un indice sintomatico di grave squilibrio strutturale, espressione dell'incapacità dell'Ente di far fronte con le entrate ordinarie ai pagamenti ed è sintomatico della difficoltà in cui si trova l'ente nella riscossione delle proprie entrate (cfr. *infra* § 8).

Del resto, l'anticipazione di cassa è negozio caratterizzato da una causa giuridica mista nella quale si combinano la funzione di finanziamento con quella di razionalizzazione dello sfasamento temporale tra flussi di spesa e di entrata, attraverso un contratto di finanziamento a breve termine tra ente pubblico e tesoriere (Sez. reg. contr. Piemonte, n. 68/2020/PRSE); in questo senso, la Corte costituzionale ha affermato, tra l'altro, che "*la causa di finanziamento dell'anticipazione è stata ritenuta compatibile col divieto di cui all'art. 119, sesto comma, Cost. nei casi in cui l'anticipazione sia di breve durata, sia rapportata a limiti ben precisi e non costituisca surrettiziamente un mezzo di copertura alternativo della spesa (principi trasposti, tra l'altro, nell'art. 3, comma 17, della richiamata legge n. 350 del 2003). In pratica, sono questi i caratteri che ne fanno «un finanziamento non comportante indebitamento*" (Corte cost., sent. n. 188/2014).

Dunque, un ricorso costante e senza sostanziale soluzione di continuità all'anticipazione di tesoreria (come nel caso di specie) sconfina in una forma (anomala) d'indebitamento, trasformando l'anticipazione in una forma di debito di medio termine in difformità dall'art. 119 della Costituzione che pone stringenti limiti in ordine all'utilizzo dell'indebitamento, con ogni conseguenza di legge. Inoltre, il prolungato ricorso all'anticipazione di tesoreria ha comportato e comporta costi elevati per l'Ente come mostrano gli esborsi per interessi passivi sostenuti negli esercizi 2018-2021 (€ 745.130,96 nel 2018; € 473.231,00 euro nel 2019; € 329.344,91 nel 2020).

6.3.3 Altro profilo assai critico è costituito dal mancato ripristino dei vincoli di cassa. Sul punto, si pone, peraltro, una preliminare questione di carattere metodologico/sistematico poiché tra i fattori di squilibrio dell'Ente il Piano individua l'ammontare di 32 milioni di euro a titolo di squilibri di cassa senza precisare, tuttavia, quanta parte di tale liquidità da rimborsare nell'ambito degli anni del PRFP sia da ricondurre all'anticipazione da restituire e quanta parte sia ascrivibile a vincoli di cassa da reintegrare. Trattasi di una carenza non accettabile nell'ottica di uno strumento di risanamento la cui predisposizione esige una chiara situazione di partenza proprio perché comporta una sostanziosa deroga sul versante del regime temporale (sensibilmente più ampio di quello ordinario) concesso all'Ente per riassorbire il *deficit* che ne forma oggetto. Vi è, poi, da sottolineare che il rimborso di tale liquidità a titolo di vincoli da ricostituire non sta avvenendo né è stato determinato un percorso di ripristino della stessa. Il piano di riequilibrio manca di individuare una scansione temporale per l'integrale ricostituzione dei vincoli di cassa, le cui operazioni di ripristino non risultano, dunque, formalmente e cronologicamente cadenzate nell'ambito del percorso di risanamento: l'assenza di una tale indicazione, con una scissione, in termini di orizzonte temporale, del ripristino dei vincoli di cassa rispetto al recupero del disavanzo e delle altre passività del piano, rappresenta una significativa criticità sia sul piano sistematico sia in punto di valutazione della congruità dell'obiettivo di riequilibrio e dei correlati mezzi di ripristino.

6.3.4 Ad ogni modo, la situazione di cassa continua a presentare problematiche di utilizzo dell'anticipazione di tesoreria e di mancata ricostituzione dei vincoli in proporzioni molto consistenti ed in analogia con quanto registrato in fase di adozione del piano. Nonostante i cospicui trasferimenti erariali che nel 2020 hanno consentito di estinguere l'anticipazione di tesoreria non rimborsata, le informazioni trasmesse dall'Ente mostrano come il problema della liquidità sia rimasto cruciale: al 30/06/2021 la cassa faceva registrare liquidità per 1,6 mln di euro (fondi interamente vincolati) a fronte di 7,7 milioni di euro di debiti certi liquidi ed esigibili e con debiti di funzionamento da saldare che, al 21 luglio, ammontavano ad oltre 9 milioni di euro. Inoltre, alla

data del 30/06/2021, l'ammontare dei fondi vincolati da ricostituire è di ben 13,9 milioni di euro.

7. Servizi pubblici a domanda individuale

Con delibera istruttoria n. 98/2021/PRSP, in merito ai servizi pubblici a domanda individuale, è stato chiesto all'Ente di compilare una tabella dalla quale si evincesse l'andamento delle entrate e delle uscite relative alla copertura dei servizi a domanda individuale, indicando il grado (anche in termini percentuali) di copertura realizzato per ciascun servizio, per gli anni 2019 e 2020 e in particolare per il servizio gestione rifiuti, si è chiesto di inviare gli stessi dati.

Con nota del 4/8/2021, l'Ente ha inviato i seguenti dati:

Dati relazione collegio dei revisori consuntivi 2019-2020

DETTAGLIO DEI PROVENTI E DEI COSTI DEI SERVIZI

RENDICONTO 2019	Proventi	Costi	Saldo	% di copertura realizzata	% di copertura prevista
Asilo nido	€ 98.331,20	€ 332.533,77	-€ 234.202,57	29,57%	
Casa riposo anziani			€ -		
Fiere e mercati	€ 117.156,86	€ 256.529,26	-€ 139.372,40	45,67%	
Mense scolastiche	€ 699.690,59	€ 1.659.046,41	-€ 959.355,82	42,17%	
Musei e pinacoteche	€ 52.626,85	€ 280.500,00	-€ 227.873,16	18,76%	
Teatri, spettacoli e mostre	€ 52.626,85	€ 53.500,00	-€ 873,15	98,37%	
Colonie e soggiorni stagionali			€ -		
Corsi extrascolastici			€ -		
Impianti sportivi	€ -	€ 163.965,28	-€ 163.965,28	0,00%	
Parchimetri			€ -		
Servizi turistici			€ -		
Trasporti funebri, pompe funebri	€ 204.287,89	€ 650.771,17	-€ 446.483,28	31,39%	
Uso locali non istituzionali			€ -		
Centro creativo			€ -		
Altri servizi			€ -		
Totali	**€ 1.224.720,23**	**€ 3.396.845,89**	**-€ 2.172.125,66**	**36,05%**	

DETTAGLIO DEI PROVENTI E DEI COSTI DEI SERVIZI

RENDICONTO 2020	Proventi	Costi	Saldo	% di copertura realizzata	% di copertura prevista
Asilo nido	€ 38.677,25	€ 212.131,91	-€ 173.454,66	18,23%	
Casa riposo anziani			€ -		
Fiere e mercati	€ 189.411,60	€ 587.674,30	-€ 398.262,70	32,23%	
Mense scolastiche	€ 414.303,70	€ 637.001,59	-€ 222.697,89	65,04%	
			€ -		
Musei e pinacoteche - Teatri, spettacoli e mostre	€ 15.849,70	€ 151.160,87	-€ 135.311,17	10,49%	
Colonie e soggiorni stagionali			€ -		
Corsi extrascolastici			€ -		
Impianti sportivi	€ 24.574,73	€ 150.527,61	-€ 125.952,88	16,33%	
Parchimetri			€ -		
Servizi turistici	€ 125.000,00	€ 183.336,54	-€ 58.336,54	68,18%	
Trasporti funebri, pompe funebri	€ 173.858,49	€ 622.802,79	-€ 448.944,30	27,92%	
Uso locali non istituzionali			€ -		
Centro creativo			€ -		
Altri servizi			€ -		
Totali	**€ 981.675,47**	**€ 2.544.635,61**	**-€ 1.562.960,14**	**38,58%**	

Tabella Accertamenti/impegni servizio di gestione e di smaltimento dei rifiuti urbani

Anno 2019		Anno 2020	
Accertamenti	Impegni complessivi (oneri diretti, indiretti ed acquisto beni	Accertamenti	Impegni complessivi (oneri diretti, indiretti ed acquisto beni
28.646.401,00	28.461.760,37	29.304.484,38	28.461.760,37

Al riguardo, l'Ente precisa che "*la mancata trasmissione della documentazione da parte del Gestore nel 2020, con l'entrata in vigore del nuovo metodo MTR, ha chiamato Ager, quale Ente territorialmente competente, ai sensi e per gli effetti dell'art. 3 comma 4 della delibera Arera n. 57/2020 a provvedere alla predisposizione del PEF anno 2020 sulla base degli elementi conoscitivi a disposizione, ivi compresi i valori dei fabbisogni standard disponibili il dato del costo medio di settore come risultante dall'ultimo Rapporto Ispra escludendo incrementi dei corrispettivi ed adeguamenti all'inflazione. Quindi in conformità a quanto innanzi prescritto si è proceduto alla predisposizione del PEF anno 2020 utilizzando il ruolo Tari anno 2019 ed applicando, in un'ottica di esclusiva tutela degli utenti, quello di maggior favore con esclusione di qualsiasi aumento del corrispettivo. Ciò premesso, si sottolinea la totale copertura dei costi di competenza, sebbene accertamenti e impegni correlati non possano mai coincidere per via di iscrizioni/cessazioni in corso d'anno, nonché per l'emissione di ruoli suppletivi di anni precedenti, oltre a fisiologiche differenze tra spesa prevista e quella effettivamente impegnata*".

8. Analisi delle entrate

8.1 Riscossione delle entrate proprie

8.1.1 Nell'illustrare le misure di riequilibrio economico-finanziario, la Sezione seconda del piano prevede che "*l'elemento determinante dello squilibrio del Comune di Lecce riguarda la difficoltà di riscossione delle entrate e il necessario accantonamento a FCDE nel bilancio di previsione e rendiconto* […] *il processo di risanamento deve essere supportato da decisioni politiche, interventi organizzativi rivolti a potenziare la riduzione graduale della necessità di accantonamento a FCDE* […]"(pag. 47).

Relativamente alle misure di risanamento nel piano di riequilibrio sono indicati, essenzialmente, i seguenti aspetti: "*incremento delle aliquote e tariffe dei tributi locali; misure programmate di contrasto all'evasione; altri provvedimenti rivolti all'aumento della riscossione*" (pag. 52). Il piano indica anche che "*Con Delibera di G.C. n. 868 del*

19/12/2018 l'aliquota Irpef è stata aumentata fino al limite massimo consentito […]. *Con Delibera di G.C. n. 870 del 19/12/2018 la TOSAP temporanea ordinaria fino al limite massimo consentito*" (pag. 52). Per quanto concerne i tributi locali, le azioni di miglioramento indicate fanno riferimento all'aumento della riscossione della TOSAP e, soprattutto, ad una più efficace strategia di lotta all'evasione della tassa rifiuti e delle entrate IMU-TASI, al recupero delle imposte non riversate a titolo di imposta di soggiorno ed al miglioramento della riscossione dei tributi cd. minori (TOSAP, ICP, DPA) per i quali è "*stata affidata in concessione nel corso del 2018 l'attività di lotta all'evasione e di riscossione sui conti correnti comunali*" (pag. 53).

Con deliberazione 98/2021/PRSP, anche al fine di verificare il *trend* della riscossione delle entrate proprie e delle entrate da recupero evasione, è stato chiesto all'Ente di fornire aggiornamenti sull'andamento delle relative riscossioni nell'ultimo triennio, tenuto conto che le principali linee d'azione rappresentate nel Piano fanno riferimento proprio al miglioramento della riscossione. Con nota del 4 agosto 2021 l'Ente ha trasmesso i dati richiesti che sono stati successivamente integrati con nota in data 11/10/2021 relativamente alle entrate da recupero evasione.

8.1.2 In relazione ai dati trasmessi dall'Ente e alla luce degli ulteriori riscontri effettuati dalla Sezione nella Banca dati BDAP, si osserva quanto segue.

Per quanto concerne le previsioni sull'incremento percentuale delle entrate proprie rispetto a quelle correnti, il piano di riequilibrio (pag. 62) indica questi dati:

	Esercizio 2018	Bilancio Esercizio 2019	Bilancio Esercizio 2020	Bilancio Esercizio 2021	Bilancio Esercizio 2022	Bilancio Esercizio 2023
Titolo 1 - Tributi propri	85.397.802	87.457.500	86.547.500	86.547.500	86.547.500	86.547.500
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	17.911.729	14.627.158	12.444.418	12.333.793	12.333.793	12.333.793
Titolo 3 - Entrate extratributarie	20.719.913	18.466.500	17.769.500	17.459.500	17.459.500	17.459.500
a) Entrate Correnti	124.029.444	120.551.158	116.761.418	116.340.793	116.340.793	116.340.793
b) Entrate Proprie (Titolo I e Titolo III)	106.117.715	105.924.000	104.317.000	104.007.000	104.007.000	104.007.000
Incidenza % entrate proprie su entrate correnti (b/a)	85,6%	87,9%	89,3%	89,4%	89,4%	89,4%
Variazione dell'incidenza rispetto anno 2018		2,3%	3,8%	3,8%	3,8%	3,8%

Fonte: PRFP del Comune di Lecce, pag. 62

I dati di competenza relativi alle entrate correnti aggiornati a tutto il 2020 e pervenuti dall'Amministrazione comunale con nota del 4/8/2021 sono riepilogati nel prospetto seguente al fine di valutare l'impatto delle entrate proprie su quelle correnti nel triennio 2018-2020:

Entrate accertate	2018	2019	2020
Titolo 1 - Tributi propri	91.331.454,22	94.961.427,46	87.740.569,08
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	15.741.626,35	14.974.068,80	36.010.199,93
Titolo 3 - Entrate extratributarie	13.873.869,83	11.504.899,59	9.191.060,30
a) Entrate Correnti	120.946.950,40	121.440.395,85	132.941.829,31
b) Entrate Proprie (Titolo I e Titolo III)	105.205.324,05	106.466.327,05	96.931.629,38
Incidenza % entrate proprie su entrate correnti (b/a)	86,98	87,67	72,91
Variazione dell'incidenza rispetto anno 2018		0,68	-14,07

Fonte: elaborazione Sezione controllo Puglia su dati trasmessi dal Comune di Lecce con nota del 4/8/2021

La tabella fa notare come vi sia stato nel biennio 2019-2020 un progressivo decremento dell'incidenza delle entrate proprie sul totale delle entrate correnti e, quindi, un andamento non in linea con il miglioramento programmato. Nell'ottica del risanamento ed in vista del mantenimento dell'equilibrio di bilancio, la capacità di riscossione delle entrate proprie merita particolare attenzione. In questo ambito i dati raccolti delineano un quadro non poco problematico in vista dell'attuazione del percorso di riequilibrio, soprattutto sul versante della riscossione in conto residui, come indicato nei seguenti prospetti in cui sono compendiati i dati trasmessi dal Comune.

Riscossione entrate titoli I e III in conto competenza

TITOLI	2018			2019			2020		
	ACC. C/C	RISC. C/C	% R/A	ACC. C/C	RISC. C/C	% R/A	ACC. C/C	RISC. C/C	% R/A
TITOLO I	91.331.454,22	71.662.432,36	78,46	94.961.427,46	71.093.420,37	74,87	87.740.569,08	66.908.404,15	76,26
TITOLO III	13.873.869,83	9.674.658,12	69,73	11.504.899,59	8.225.627,52	71,50	9.191.060,30	6.823.461,82	74,24
TOTALE	105.205.324,05	81.337.090,48	77,31	106.466.327,05	79.319.047,89	74,50	96.931.629,38	73.731.865,97	76,07

Fonte: elaborazione Sezione controllo Puglia su dati trasmessi dal Comune di Lecce con nota del 4/8/2021

Riscossione residui entrate dei titoli I e III

TITOLI	2018			2019			2020		
	RESIDUI	RISC. C/R	%	RESIDUI	RISC. C/R	%	RESIDUI	RISC. C/R	%
TITOLO I	96.062.559,29	8.109.065,80	8,44	89.310.877,82	9.094.225,51	10,18	74.550.837,53	8.077.051,39	10,83
TITOLO III	17.185.475,14	3.829.627,98	22,28	14.505.078,91	3.208.107,82	22,12	14.174.205,74	2.495.590,77	17,61
TOTALE	113.248.034,43	11.938.693,78	10,54	103.815.956,73	12.302.333,33	11,85	88.725.043,27	10.572.642,16	11,92

Fonte: elaborazione Sezione controllo Puglia su dati trasmessi dal Comune di Lecce con nota del 4/8/2021

Riscossione complessiva entrate dei titoli I e III

TITOLI		2018			2019			2020	
	RESIDUI INIZIALI+ACCERT.	RISC. C/C+ RISC. C/R	%	RESIDUI INIZIALI+ACCERT.	RISC. C/C+ RISC. C/R	%	RESIDUI INIZIALI+ACCERT.	RISC. C/C+ RISC. C/R	%
TITOLO I	187.394.013,51	79.771.498,16	42,57	184.272.305,28	80.187.645,88	43,52	162.291.406,61	74.985.455,54	46,20
TITOLO III	31.059.344,97	13.504.286,10	43,48	26.009.978,50	11.433.735,34	43,96	23.365.266,04	9.319.052,59	39,88
TOTALE	218.453.358,48	93.275.784,26	42,70	210.282.283,78	91.621.381,22	43,57	185.656.672,65	84.304.508,13	45,41

Fonte: elaborazione Sezione controllo Puglia su dati trasmessi dal Comune di Lecce con nota del 4/8/2021

Come si può evincere dai dati sopra esposti, la percentuale complessiva di riscossione in conto competenza ha avuto un decremento dal 2018 (77%) al 2019 (74%) per poi tornare ad aumentare leggermente nel 2020 (76%), mentre la percentuale di riscossione in conto residui ha fatto registrare percentuali bassissime nel corso dell'intero triennio (10,54% nel 2018; 11,85% nel 2019; 11,92% nel 2020): tali percentuali alimentano notevoli perplessità sulla tenuta degli equilibri dell'Ente in considerazione della mole di residui attivi, anche vetusti, conservati in bilancio; per il solo titolo I, al 31/12/2020, i residui attivi provenienti da esercizi antecedenti al 2016, ammontano a 7,9 milioni di euro (cfr. *infra* § 8.4). Sul piano generale, la scarsa capacità di riscossione delle entrate dei titoli I e III rappresenta una rilevante criticità: nel triennio 2018-2020 la percentuale di riscossione complessiva delle entrate proprie (riscossioni c/competenza + riscossione c/residui in rapporto alla somma di accertamenti e residui iniziali), risulta sempre ben al di sotto del 50% (42,70% nel 2018; 43,57% nel 2019; 45,41% nel 2020), mostrandosi largamente insufficiente a segnare i miglioramenti necessari per procedere sulla strada del riequilibrio finanziario.

8.2 Entrate da recupero evasione tributaria

8.2.1 Con delibera istruttoria n. 98/2021/PRSP è stato chiesto all'Ente di fornire dati aggiornati sulla riscossione delle entrate da recupero evasione considerata la grande importanza che il Piano di riequilibrio attribuisce a questa tipologia di entrate in vista dell'attuazione del percorso di risanamento. In tal senso, il Piano prevede, quali principali misure di risanamento, una più efficace lotta all'evasione della tassa rifiuti e delle entrate IMU-TASI ed iniziative volte a migliorare l'attività di recupero delle imposte non riversate a titolo di imposta di soggiorno, nonché un miglioramento della riscossione dei

tributi cd. minori (TOSAP, ICP, DPA). In particolare, *"per quanto riguarda il contrasto all'evasione il piano si concretizza con le attività sin qui svolte di seguito riportate*:

- Del. C.C. n. 14/2018 - estensione della definizione agevolata dei carichi tributari
- Notifica di n. 6335 avvisi di accertamento per omesso/parziale versamento della Tares 2013, ai quali seguiranno quelli riferiti alle annualità TARI comprese nel periodo 2014/2018 nell'arco di due anni; sono stati emessi n. 5456 avvisi suppletivi per Tares/2013 e Tari/2014/2015 per un importo complessivo pari ad € 1.667.275,00, e n. 8441 avvisi suppletivi per Tari relativa gli anni 2016/2017/2018 per un importo complessivo pari a € 3.022.348,00, in tal modo ottenendo il duplice vantaggio di velocizzare la riscossione e di allineare la banca dati già nell'annualità corrente segnatamente alle variazioni di base imponibile derivanti da dichiarazioni dei contribuenti e da attività accertativa.

- Contestualmente alle attività innanzi descritte, si è provveduto ad azionare una nuova e più efficace strategia di lotta all'evasione del tributo della tassa rifiuti attraverso il popolamento e allineamento delle banche dati in base al criterio di legge dell'80% della superficie catastale.
- Quanto, invece, ai tributi IMU e TASI, con Del. di G.C. n. 505/2018 sono stati approvati i valori di riferimento delle aree fabbricabili utili a rendere più efficace la lotta all'evasione di detti tributi anche per detta tipologia di immobili, così da svolgerla in modo organico unitamente a quella sui fabbricati. A tal proposito, nel periodo di ottobre e novembre si è proceduto all'invio di un primo lotto, pari a n. 250 avvisi di accertamento, nonché di recente all'invio del secondo lotto comprensivo di ulteriori n. 143 avvisi di accertamento.
- Le descritte attività hanno la loro genesi normativa nel nuovo Regolamento IUC, il quale contiene una disciplina di dettaglio e riferimenti giurisprudenziali, così da velocizzare l'attività di riscossione e di accertamento della IUC. Chiaramente, una prima e adeguata analisi sugli esiti di tali attività potrà essere fatta a partire dalla prossima annualità 2019.
- Per quanto attiene, invece, il recupero delle somme non riversate a titolo di imposta di soggiorno di cui all'art. 4 del D.lgs 23/2011, si è provveduto all'introduzione dell'obbligo di presentazione del conto giudiziale a cura delle strutture giudiziali e a comunicare alla competente Sez. giurisdizionale della Corte dei Conti i soggetti responsabili di mancati riversamenti per la corrente annualità e per quelle pregresse, a mezzo note prot.n. 65349/2018, 99181/2018. Si precisa, altresì che nei confronti dei soggetti inadempienti degli obblighi di riversamento e/o dichiarativi si è provveduto alla notificazione degli atti di irrogazione delle sanzioni amministrative di cui all'art.7 -bis del TUEL. All'esito delle attività sopra descritte, il dato riscosso dei primi dieci mesi del corrente anno 2018 è quantificato in € 1.270.000,00, comprensivo delle somme riversate dalle strutture ricettive, di competenza dell'anno corrente, e delle somme recuperate perché non riversate nei termini di legge relativamente alle annualità precedenti. Infine, si prevede l'attivazione entro il mese di marzo 2019 di una convenzione con il titolare del portale telematico turistico Irlandese airbnb, con l'obiettivo di contrastare l'esistenza di strutture ricettizie abusive e l'evasione dal pagamento del tributo.
- In merito ai c.d. tributi minori (TOSAP, ICP, DPA), è stata indetta e affidata in concessione nel corso del 2018 l'attività di lotta all'evasione e di riscossione sui conti correnti comunali che, per la prima volta, ha ad oggetto anche i canoni ricognitori

In sede istruttoria, constatato che dalla relazione sulla gestione 2020 (pag. 40) emerge una percentuale di riscossione complessiva in conto competenza delle entrate da recupero evasione pari al 5,79%, la Sezione ha chiesto con nota del 4/10/2021 di fornire un quadro

complessivo dell'andamento di tali entrate nel triennio 2018-2020 distinguendo le riscossioni in conto residui da quelle in conto competenza ed indicando, altresì, le percentuali di riscossione complessiva. L'Ente ha fornito riscontro con comunicazione in data 11/10/2021 alla quale sono allegate le seguenti tabelle:

RECUPERO EVASIONE	2018			2019			2020		
	ACC. (a)	RISC. C/C (b)	% b/a	ACC. (a)	RISC. C/C (b)	% b/a	ACC. (a)	RISC. C/C (b)	% b/a
Tributi									
IMU-TASI	5.935.891,00	0	0,00%	8.427.678,00	0	0,00%	7.686.151,10	402.478,05	5,24%
TARSU-TIA-TARES-TARI	2.907.239,00	0	0,00%	2.259.513,00	0	0,00%	1.114.702,70	106.893,81	9,59%
COSAP-TOSAP				212.474,51	0	0,00%	0	0	0,00%
ICP				685,14	0	0,00%	0	0	0,00%
DPA									
IMPOSTA DI SOGGIORNO									
Altri tributi*									
TOTALE	8.843.130,00	0,00	0,00%	10.900.350,65	0,00	0,00%	8.800.853,80	509.371,86	5,79%

Fonte: nota del Comune di Lecce in data 11/10/2021 - (allegato excel "schema tabelle evasione")

	2018			2019			2020		
	RESIDUI (a)	RISC. C/R (b)	% b/a	RESIDUI (a)	RISC. C/R (b)	% r/a	RESIDUI (a)	RISC. C/R (b)	% r/a
Tributi									
IMU-TASI	15.629.861,79	208.654,17	1,33%	19.210.818,57	2.382.676,14	12,40%	27.167.802,30	1.694.675,64	6,24%
TARSU-TIA-TARES-TARI	11.530.634,70	1.095.949,05		4.125.847,85	1.321.054,95		6.321.287,96	789.372,64	
COSAP-TOSAP	9.532.007,58	0		5.448.982,11	204.800,00		5.456.656,62	556.700,00	
ICP	2.646.216,09	0		1.225.329,68	0				
DPA									
IMPOSTA DI SOGGIORNO									
Altri tributi*	3.423.833,27	242.035,16	7,07%	1.163.698,69	0	0,00%	1.121.808,69	0,00	0,00%
TOTALE	42.762.553,43	1.546.638,38	3,62%	31.174.676,90	3.908.531,09	12,54%	40.067.555,57	3.040.748,28	7,59%

Fonte: nota del Comune di Lecce in data 11/10/2021 - (allegato excel "schema tabelle evasione")

	2018			2019			2020				
	RESIDUI+ACCERT.	RISC. C/C+ RISC. C/R	% b/a	RESIDUI+ACCERT.	RISC. C/C+ RISC. C/R	% b/a	RESIDUI+ACCERT.	RISC. C/C+ RISC. C/R	% b/a	somme rimaste a residuo al 31/12/2020	FCDE accantonato a consuntivo 2020
Tributi											
IMU-TASI	21.565.752,79	208.654,17	0,97 %	27.638.496,57	2.382.676,14	8,62 %	34.853.953,40	2.097.153,69	6,02 %	32.756.799,71	30.660.214,12
TARSU-TIA-TARES-TARI	14.437.873,70	1.095.949,05	7,59 %	6.385.360,85	1.321.054,95	20,69%	7.435.990,66	896.266,45	12,05%	6.539.724,21	6.025.680,38
COSAP-TOSAP	9.532.007,58	0,00	0,00 %	5.661.456,62	204.800,00	3,62 %	5.456.656,62	556.700,00	10,20%	4.899.956,62	0
ICP	2.646.216,09	0,00	0,00 %	1.226.014,82	0,00	0,00 %	0	0	0,00 %	1.226.014,82	0
DPA											
IMPOSTA DI SOGGIORNO											
Altri tributi	3.423.833,27	242.035,16	7,07 %	1.163.698,69	0,00	0,00 %	1.121.808,69	0	0,00 %	1.121.808,69	1103016,78
TOTALE	51.605.683,43	1.546.638,38	3,00 %	42.075.027,55	3.908.531,09	9,29 %	48.868.409,37	3.550.120,14	7,26 %	46.544.304,05	37.788.911,28

Altri tributi contiene recupero evasione ICI - Fonte: nota del Comune di Lecce in data 11/10/2021 - (allegato excel "schema tabelle evasione")*

Nella stessa nota del Comune in data 11/10/2021 si rappresenta quanto segue: "*Questa amministrazione ha evidenziato la necessità di un maggiore raccordo tra i dati inerenti la gestione dei tributi, ivi compresa la lotta all'evasione, e la loro rappresentazione contabile. Con delibera di G. C. n. 17 del 28/01/2021, è stata approvata la nuova macrostruttura, che ha disposto a decorrere dal 31 marzo 2021 la fusione tra il Settore finanziario e il Settore tributi. Dal 20 febbraio 2020 e fino alla fusione, il settore finanziario e il settore tributi sono stati coordinati ad interim dallo stesso dirigente reclutato dall'esterno ex art. 110 TUEL. Merita particolare attenzione la situazione dei tributi minori, gestiti in concessione dalla società Do.gre. Srl. È in corso un'attività di potenziamento dei flussi informativi tra la società concessionaria e il Settore finanziario, tributi e fiscalità locale, al fine di perfezionare la gestione contabile degli stessi, sia per quanto concerne gli accertamenti che per quanto attiene la rendicontazione degli incassi. La società concessionaria ha trasmesso negli ultimi giorni il prospetto allegato concernente gli avvisi di accertamento notificati negli ultimi 5 anni, che al netto delle riscossioni restituisce il dato dei residui ancora da incassare, che risultano essere maggiori di quelli iscritti in bilancio (8,2 mln vs 6,1). Anche i dati forniti dal concessionario relativamente agli incassi da recupero evasione registrati annualmente in conto residui di anni precedenti sono maggiori di quelli rappresentati in contabilità (0,7 mln vs 3 mln ca.), indice di una non corretta ripartizione degli incassi tra residui e competenza. A tal proposito il Settore finanziario sta rivolgendo particolare attenzione all'attività di ottimizzazione e automatizzazione della regolarizzazione degli incassi. Purtroppo al momento dell'ultimo riaccertamento ordinario dei residui non si disponeva ancora dei dati necessari per la ricostruzione extracontabile del FCDE relativo al recupero evasione dei tributi minori, che sarà effettuata a partire dal prossimo rendiconto. In ogni caso, il FCDE stanziato nel bilancio di*

previsione 2021-2023, annualità 2021, ammonta a 17,1 mln, che sarà incrementato di oltre un milione di euro con la prossima variazione di bilancio, al fine di fornire la necessaria provvista finanziaria nel caso si rendesse necessaria una ulteriore svalutazione dei residui attivi con il prossimo rendiconto".

8.2.2 In relazione a quanto precede si osserva quanto segue.

Per le misure di contrasto all'evasione fiscale si rileva una situazione critica che si traduce nella scarsa capacità di riscossione e trova conferma, innanzitutto, nelle relazioni dell'Organo di revisione sui consuntivi 2018 (pag. 28), 2019 (pag. 36), 2020 (pag. 36): per tutti e tre questi esercizi, in merito all'attività di verifica e di controllo delle dichiarazioni e dei versamenti, l'Organo di revisione, con riferimento all'analisi di particolari entrate in termini di efficienza nella fase di accertamento e riscossione, rileva che non sono stati conseguiti i risultati attesi.

Nella stessa direzione vanno i dati raccolti dalla Sezione in sede istruttoria che fanno emergere una situazione fortemente negativa per quanto attiene al recupero dell'evasione tributaria. Le riscossioni in conto competenza nel biennio 2018-2019 sono pari a zero e nel 2020 ammontano a soli € 509.371,86. Per alcune entrate da recupero evasione, pure direttamente attenzionate dal piano di riequilibrio in vista di un miglioramento della riscossione, il recupero è sostanzialmente nullo: per la TOSAP-COSAP, a fronte di un ragguardevole volume di residui, l'importo degli incassi nel periodo 2018-2020 è molto basso (€ 204.800,00 nel 2019 e € 556.700,00 nel 2020); per le entrate da recupero evasione di ICP, DPA ed Imposta di soggiorno, in tutto il triennio 20018-2020 gli accertamenti di competenza ammontano ad appena € 685,14 (accertamenti 2019 relativi ad ICP) e nel medesimo periodo per queste entrate non vi è stata alcuna riscossione né in conto competenza né in conto residui.

Nel complesso, la bassissima capacità di riscossione delle entrate in argomento è riassumibile nei seguenti indici percentuali:

RECUPERO EVASIONE	riscossione competenza + residui iniziali		
	2018	2019	2020
% riscossione	**3%**	**9,29%**	**7,26%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati trasmessi dal Comune di Lecce con nota in data 11/10/2021

Il totale degli incassi rapportati alla somma di accertamenti e residui iniziali mostra, infatti, percentuali estremamente esigue e del tutto incompatibili con le esigenze imposte dal percorso di risanamento intrapreso, né le suindicate misure di

organizzazione e regolarizzazione degli incassi rappresentate dall'Ente appaiono in grado di consentire la necessaria inversione di rotta nell'ottica del riequilibrio pluriennale.

8.3 Entrate derivanti da alienazioni immobiliari.

8.3.1 Secondo quanto indicato al paragrafo 9.6 della Sezione Seconda del Piano (pag. 63) «*Le previsioni di bilancio di alienazioni patrimoniali 2019/2021 allo stato attuale* […] *si attestano a euro 3.000.000 all'anno*». È stato chiesto, quindi, all'Ente di produrre un monitoraggio aggiornato sull'andamento del piano delle alienazioni immobiliari, facendo espresso riferimento, anno per anno, ai valori di realizzo stimati e alle entrate incassate e da incassare. Al riguardo, nelle controdeduzioni del Comune in data 4 agosto 2021 è stata riportata, tra l'altro, la seguente tabella di sintesi sui valori realizzati:

Alienazioni	Triennio 2019/2021		
	Previsione	accertamenti	reversali
totali	3.501.604,75	688.135,00	491.862,00

Fonte: rielaborazione Sezione regionale controllo Puglia su dati forniti dal Comune con nota del 4/8/2021

8.3.2 In relazione a quanto precede si osserva che le misure in questione, allo stato, non sembrano offrire un contributo apprezzabile al percorso di risanamento dell'Ente. Infatti, dai dati trasmessi emerge che nel triennio 2019-2021, a fronte di previsioni per € 3.501.604,75, gli accertamenti ammontano solo ad € 688.135,00 e gli incassi ad appena € 491.862,00. Pertanto, gli accertamenti e ancor più le riscossioni realizzate in merito al piano delle alienazioni mostrano importi ben lontani dai valori di realizzo stimati in sede di redazione del piano di riequilibrio e, comunque, incassi assai esigui rispetto alle previsioni formulate per il triennio.

8.4 Analisi dei residui attivi.

8.4.1 Il piano di riequilibrio (pag. 59) attesta l'avvenuta formalizzazione della revisione straordinaria dei residui facendo riferimento ad una serie di provvedimenti dirigenziali con i quali si dichiara essere stato "*attestato il rispetto di tutte le norme contabili che determinano il mantenimento delle somme a residuo passivo/attivo, con particolare riferimento all'avvenuta scadenza delle stesse*". Per avere un quadro puntuale della situazione dei residui attivi è stato chiesto all'Ente di fornire dati aggiornati al 31/12/2020. Riguardo all'anzianità dei residui attivi e alla relativa capacità di realizzo l'Ente ha trasmesso i dati che sono compendiati nei seguenti prospetti:

Analisi sull'anzianità dei residui attivi

Esercizio di riferimento		Valori assoluti						
	Titolo 1 Tributi Propri	Titolo 2 Trasferimenti correnti	Titolo 3 Entrate extra-tributarie	*Entrate proprie (titolo 1 e titolo 3)*	Titolo 4 entrate in conto capitale	Titolo 6 Accensione prestiti	Titolo 9 Entrate conto terzi e partite di giro	**Totale entrate**
precedenti	7.903.467,81	6.047.357,23	824.396,55	*8.727.864,36*	16.090.195,09	608.761,11	764.001,17	**32.238.178,96**
2016	11.654.447,61	1.218.089,12	1.220.022,95	*12.874.470,56*	634.273,03	330.674,26	255.835,07	**15.313.342,04**
2017	14.736.259,22	974.720,05	1.513.241,89	*16.249.501,11*	17.491,81	-	628.030,60	**17.869.743,57**
2018	14.513.664,47	834.792,61	2.834.727,75	*17.348.392,22*	441.590,19	-	336.193,84	**18.960.968,86**
2019	19.812.162,18	3.081.819,03	2.273.172,77	*22.085.334,95*	672.024,83	-	230.412,42	**26.069.591,23**
2020	20.832.164,93	4.453.247,72	2.367.598,48	*23.199.763,41*	6.290.982,39	-	511.314,85	**34.455.308,37**
Totale residui	**89.452.166,22**	**16.610.025,76**	**11.033.160,39**	***100.485.326,61***	**24.146.557,34**	**939.435,37**	**2.725.787,95**	**144.907.133,03**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati trasmessi con nota del Comune in data 4/8/2021 (pag. 42 tab. 26)

Capacità di realizzo dei residui attivi

	Rendiconto esercizio 2018			Rendiconto esercizio 2019			Rendiconto esercizio 2020		
	Residui iniziali (a)	Riscossioni su residui (b)	Capacità realizzo / smaltimento su residui (b/a*100)	Residui iniziali (a)	Riscossioni su residui (b)	Capacità realizzo / smaltimento su residui (b/a*100)	Residui iniziali (a)	Riscossioni su residui (b)	Capacità realizzo / smaltimento su residui (b/a*100)
Titolo 1 Tributi propri	96.062.559,29	8.109.065,80	8,44	89.310.877,82	9.094.225,51	10,18	74.550.837,53	8.077.051,39	10.83
Titolo 2 Trasferimenti correnti	40.361.494,36	7.893.347,41	19,56	35.733.565,55	8.647.924,56	24,20	17.130.169,65	4.648.348,16	27.14
Titolo 3 Entrate extratributarie	17.185.475,14	3.829.627,98	22,28	14.505.078,91	3.208.107,82	22,12	14.174.205,74	2.495.590,77	17.61
Totale entrate correnti	153.609.528,79	19.832.041,19	12,91	139.549.522,28	20.950.257,89	15,01	105.855.212,92	15.220.990,32	14.38
di cui Entrate Proprie (Titoli I e III)	*113.248.034,43*	*11.938.693,78*	*10,54*	*103.815.956,73*	*12.302.333,33*	*11,85*	*88.725.043,27*	*10.572.642,16*	*11.92*
Titolo 4 Entrate in conto capitale	59.241.605,63	6.967.707,27	11,76	51.053.171,90	7.535.358,24	14,76	21.646.812,27	2.083.470,43	9.62
Titolo 6 Accensione prestiti	2.952.819,88	849.266,27	28,76	2.103.553,61	313.313,59	14,89	1.790.240,02	708.265,01	39.56
Titolo 9 Entrate per servizi c/terzi	4.011.699,63	1.134.158,82	28,27	3.018.487,24	635.335,25	21,05	22.422.020,57	20.190.204,62	90.05

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati trasmessi con nota del Comune in data 4/8/2021 (pag. 40 tab. 25)

Riguardo alla complessiva riscossione in conto residui, vengono qui di seguito riepilogate le relative percentuali che evidenziano una bassa capacità di riscossione in conto residui per tutti gli esercizi finanziari del quinquennio 2016-2020:

% di riscossione dei crediti esigibili negli esercizi precedenti: Riscossioni c/residui/residui definitivi iniziali				
2016	2017	2018	2019	2020
13,52	**16,13**	**13,09**	**15,04**	**25,18**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP - RND b Entrate - Indicatori analitici

8.4.2 In relazione a tutto quanto precede si osserva quanto segue.

Nel vastissimo ed articolato ordito normativo contenuto nel d.lgs. n. 118 del 2011, occorre, qui, richiamare l'attenzione sul principio della competenza finanziaria potenziata il quale impone che i residui attivi e passivi siano costituiti solo da obbligazioni giuridicamente perfezionate ed esigibili. La corretta gestione dei residui attivi è imprescindibile per la salvaguardia dell'equilibrio economico-finanziario complessivo in quanto l'improprio mantenimento di residui attivi inesigibili nel conto del bilancio può condizionare la genuina determinazione del risultato contabile di amministrazione.

L'analisi dei residui attivi del Comune di Lecce fa emergere una situazione fortemente critica anche in ragione del consistente impatto degli stessi sul risultato di amministrazione (lett. *A* del relativo prospetto dimostrativo), come illustrato di seguito:

Anno 2018	Gestione – Residui (a)	Gestione – Competenza (b)	Gestione – Totale (c)	Risultato amministrazione (d)	a/c %	a/d %
Residui attivi	158.226.782,72	37.498.121,03	195.724.903,75	42.847.173,97	81%	369%

Anno 2019	Gestione – Residui (a)	Gestione – Competenza (b)	Gestione – Totale (c)	Risultato amministrazione (d)	a/c %	a/d %
Residui attivi	97.662.214,36	54.052.240,14	151.714.454,50	36.081.020,22	64%	271%

Anno 2020	Gestione – Residui (a)	Gestione – Competenza (b)	Gestione – Totale (c)	Risultato amministrazione (d)	a/c %	a/d %
Residui attivi	110.451.824,66	34.455.308,37	144.907.133,03	66.552.689,23	76%	166%

Fonte: rielaborazione Sezione regionale controllo Puglia su dati BDAP (All. a) Risultato di amministrazione)

I dati relativi al risultato di amministrazione degli esercizi 2018-2019-2020 mostrano una significativa incidenza sul risultato dei residui attivi provenienti da gestioni precedenti, in quanto tali residui sono largamente prevalenti rispetto a quelli della gestione di competenza oltre che di ammontare notevolmente superiore all'importo del risultato stesso. La rilevanza di tale problematica è di immediata

evidenza alla luce dei dati sull'anzianità dei residui attivi e sulla correlata capacità di realizzo. Infatti:

- al 31/12/2020 i residui attivi di anzianità superiore ai cinque anni, pari a € 32.238.178,96, rappresentano il 22,2% del totale dei residui conservati al termine del 2020 e vi sono 14,7 milioni di euro di residui di parte corrente con anzianità maggiore di cinque anni;
- i residui provenienti da esercizi precedenti sono largamente prevalenti rispetto a quelli derivanti dalla gestione di competenza e, al 31/12/2020, rappresentano il 76% del totale dei residui conservati;
- la capacità di realizzo dei residui di parte corrente è molto bassa in tutto il triennio 2018-2020 (12,91% nel 2018; 15,01% nel 2019; 14,38% nel 2020); in particolare, nello stesso triennio, si registra una scarsissima capacità di realizzo dei residui delle entrate proprie (10,54% nel 2018; 11,85% nel 2019; 11,92% nel 2020);
- bassissima è anche la capacità di realizzo dei residui delle entrate in conto capitale (11,76% nel 2018; 14,76% nel 2019; 9,62% nel 2020): per le entrate del titolo IV, al termine dell'esercizio 2020, i crediti con anzianità superiore ai cinque anni ammontano a 16 milioni di euro, pari al 66% del totale dei residui conservati al 31/12/2020 nel medesimo titolo di entrata (24 mln di euro); ciò appare, peraltro, scarsamente conciliabile con la totale esclusione di tali entrate dal calcolo del FCDE accantonato nei rendiconti 2018-2019-2020. (cfr. *infra* § 8.5 e § 8.6).

Al riguardo, bisogna rimarcare che le vigenti norme sull'ordinamento finanziario degli enti locali esigono grande rigore in ordine alla gestione dei residui. Sul tema, l'art. 228, c. 3, TUEL indica che "*Prima dell'inserimento nel conto del bilancio dei residui attivi e passivi l'ente locale provvede all'operazione di riaccertamento degli stessi, consistente nella revisione delle ragioni del mantenimento in tutto od in parte dei residui e della corretta imputazione in bilancio, secondo le modalità di cui all'art. 3, comma 4, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118*". L'art. 3, comma 4 del d.lgs. n. 118/2011 precisa che: "*Al fine di dare attuazione al principio contabile generale della competenza finanziaria enunciato nell'allegato 1, gli enti di cui al comma 1 provvedono, annualmente, al riaccertamento dei residui attivi e passivi, verificando, ai fini del rendiconto, le ragioni del loro mantenimento* […] *Possono essere conservati tra i residui attivi le entrate accertate esigibili nell'esercizio di riferimento, ma non incassate.* […] *Al termine delle procedure di riaccertamento non sono conservati residui cui*

non corrispondono obbligazioni giuridicamente perfezionate". Poi, con specifico riferimento all'adozione del piano di riequilibrio, l'art. 243-*bis*, c. 8, lett. *e*) del TUEL indica che l'Ente "*è tenuto ad effettuare una revisione straordinaria di tutti i residui attivi e passivi conservati in bilancio, stralciando i residui attivi inesigibili o di dubbia esigibilità da inserire nel conto del patrimonio fino al compimento dei termini di prescrizione, nonché una sistematica attività di accertamento delle posizioni debitorie aperte con il sistema creditizio e dei procedimenti di realizzazione delle opere pubbliche ad esse sottostanti ed una verifica della consistenza ed integrale ripristino dei fondi delle entrate con vincolo di destinazione*".

Ciò posto, la consistenza dei residui attivi conservati nel bilancio del Comune di Lecce, in considerazione della mole di quelli vetusti e della grande quantità dei residui non di competenza che contribuiscono al risultato di amministrazione, genera grosse perplessità sull'adeguatezza delle operazioni di riaccertamento effettuate dall'Ente sia in sede di riaccertamento straordinario sia in occasione del riaccertamento finalizzato alla predisposizione del piano di riequilibrio sia in sede di riaccertamento ordinario da effettuare annualmente in vista dell'approvazione del rendiconto. Tali operazioni, in sostanza, non sembrano aver prodotto il necessario adeguamento dello *stock* dei residui attivi del Comune alla nuova configurazione del principio contabile generale della competenza finanziaria; sotto questo profilo si deve ricordare che gli scostamenti dai principi del d.lgs. n. 118 del 2011 in tema di armonizzazione dei conti pubblici possono non costituire solamente un vizio formale dell'esposizione contabile, ma risultare strumentali ad una manovra elusiva della salvaguardia degli equilibri del bilancio presidiati dall'art. 81 Cost. (Corte cost. sent. n. 279/2016).

Insomma, la gestione dei residui attivi del Comune di Lecce fa registrare una massiccia presenza di crediti con anzianità superiore ai cinque anni e mostra un notevole accumulo di residui attivi provenienti da esercizi precedenti che influenza considerevolmente la determinazione del risultato di amministrazione *ex* art 186 TUEL. Del resto, un'idonea contabilizzazione delle partite creditorie in conformità alle norme del TUEL e del d.lgs. n. 118/2011 è imprescindibile per garantire trasparenza, chiarezza, attendibilità e veridicità dei documenti di bilancio ed è indispensabile per indirizzare la gestione dell'Ente nell'ottica della salvaguardia dell'equilibrio economico-finanziario complessivo. Ne deriva che la "sincerità" del bilancio comunale rischia di essere

smentita dalla bassissima capacità di realizzo degli ingenti crediti vetusti mantenuti a residuo.

8.5 Accantonamento del Fondo crediti di dubbia esigibilità nel consuntivo 2020.

8.5.1 In relazione al FCDE - considerato che nel questionario consuntivo 2019 dell'organo di revisione è stata compilata solo parzialmente la tabella n. 2.2 "*Andamento riscossione in conto residui dell'ultimo quinquennio*" (pagg. 32-33 del questionario) – con delibera istruttoria 98/2021/PRSP si chiedeva di voler produrre detta tabella correttamente compilata in tutte le sue parti sia per il 2019 sia per il rendiconto 2020. Inoltre, si chiedeva di indicare le voci di entrata prese in considerazione ai fini della determinazione del FCDE a consuntivo 2019 e 2020 e l'elenco di eventuali entrate escluse dal calcolo, indicando per ognuna di esse la motivazione per la quale si è ritenuto di non svalutarle. Preso atto che in allegato alle controdeduzioni del 4/8/2021 non era stata fornita alcuna risposta sul punto, la Sezione invitava nuovamente con nota del 16 settembre 2021 a chiarire i punti sopra evidenziati e ad esplicitare le ragioni della mancata svalutazione di ingenti risorse conservate a residuo, nei titoli II, III e IV.

Al riguardo, con nota del 28/09/2021, l'Amministrazione comunale rispondeva che "*non si è proceduto a svalutazione di risorse dei titoli II e IV poiché, secondo il principio contabile all. 4.2 d.lgs. n. 118/2011, paragrafo 3.3 "non sono oggetto di svalutazione i crediti da altre amministrazioni pubbliche e i crediti assistiti da fidejussione". Si conferma di non aver proceduto a svalutazione di altre entrate del titolo III diverse dalle sanzioni per violazione codice della strada. In compenso, nel calcolo del FCDE, non è stato applicato il metodo più favorevole introdotto dall'art. 107-bis della Legge 24 aprile 2020, n. 27, di conversione del DL 17 marzo 2020, n. 18, ai sensi del quale, a decorrere dal rendiconto 2020 e dal bilancio di previsione 2021, gli enti possono determinare il fondo crediti di dubbia esigibilità delle entrate dei Titoli 1 e 3 accantonato nel risultato di amministrazione o stanziato nel bilancio di previsione, calcolando la percentuale di riscossione del quinquennio precedente con i dati del 2019 in luogo di quelli del 2020. In ogni caso, nell'ambito dell'ultimo rendiconto è stata rivolta una particolare attenzione al riaccertamento dei residui attivi, in virtù della quale il FCDE è passato da circa il 50% del totale dei residui attivi dei rendiconti 2019 e 2018 al 57% del rendiconto 2020. In valore assoluto i residui attivi si sono ridotti da 151,7 mln del rendiconto 2019 a 144,9 mln del 2020. Nella consapevolezza della necessità di disporre di residui attivi che siano certi, liquidi ed esigibili, si intende proseguire in questa attività anche nel prossimo riaccertamento dei residui, agendo da*

un lato con un'ulteriore e ancor più approfondita analisi dei residui dei titoli II e IV, dall'altro estendendo la svalutazione a FCDE anche ai residui attivi del titolo III diversi dalle sanzioni per violazione codice della strada, che comunque al 31.12.2020 erano pari a € 2.289.726". Sempre riguardo al FCDE accantonato nel consuntivo 2020, con successiva nota in data 11/10/2021 concernente i dati del recupero dell'evasione tributaria, l'Ente ha comunicato che "*Purtroppo al momento dell'ultimo riaccertamento ordinario dei residui non si disponeva ancora dei dati necessari per la ricostruzione extracontabile del FCDE relativo al recupero evasione dei tributi minori, che sarà effettuata a partire dal prossimo rendiconto. In ogni caso, il FCDE stanziato nel bilancio di previsione 2021-2023, annualità 2021, ammonta a 17,1 mln, che sarà incrementato di oltre un milione di euro con la prossima variazione di bilancio, al fine di fornire la necessaria provvista finanziaria nel caso si rendesse necessaria una ulteriore svalutazione dei residui attivi con il prossimo rendiconto*".

8.5.2 In relazione a quanto precede si osserva quanto segue.

La risposta dell'Ente non offre una spiegazione analitica del mancato assoggettamento di svariate poste di entrata al procedimento di determinazione del FCDE accantonato nei rendiconti 2019-2020, né è mai pervenuta, integralmente compilata, la menzionata tabella *2.2* dei relativi questionari consuntivi 2019-2020: ciò ha impedito, in sostanza, la complessiva verifica dell'andamento dei residui delle principali entrate e delle relative riscossioni in correlazione con l'accantonamento a FCDE nei consuntivi 2019-2020 per le medesime entrate.

Ad ogni modo, la descritta situazione dei residui attivi e la bassissima capacità di realizzo degli stessi (cfr. *supra* § 8.4), oltre a scontrarsi con la disciplina armonizzata e in particolare con la competenza finanziaria "potenziata", stridono non poco con la mancata svalutazione di ingenti crediti iscritti nei titoli II, III e IV; in particolare, si deve constatare la sottostima del FCDE a consuntivo 2020 per effetto della mancata svalutazione di residui del titolo III, residui di ammontare pari ad € 2.289.726,00 (importo indicato dall'Ente). Vi è, in questo senso, da considerare la notevole consistenza al 31/12/2020 dei residui non di competenza del titolo III, nell'ambito dei quali oltre 2 milioni di euro di residui provengono dall'esercizio 2016 e precedenti (cfr. *supra* § 8.4). Una conferma dell'evidenziata criticità è rinvenibile negli incassi in conto residui del quinquennio 2016-2020 che mostrano per le seguenti tipologie di entrata del titolo III percentuali estremamente esigue:

% di riscossione dei crediti esigibili negli esercizi precedenti: Riscossioni c/residui/residui definitivi iniziali – Titolo III					
Tipologie Entrate Titolo III	2016	2017	2018	2019	2020
Tipologia 100: Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni	0,85	13,05	3,62	7,64	11,37
Tipologia 200: Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	18,8	20,87	26,6	24,27	19,06
Tipologia 500: Rimborsi e altre entrate correnti	0,24	10,55	13,38	30,1	9,06
% complessiva riscossione c/residui - Titolo III	15,34	19,38	22,28	22,12	17,61

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP - RND b Entrate - Indicatori analitici

Alla mancata svalutazione di risorse del titolo III, sempre in tema di congruità del FCDE accantonato nel rendiconto 2020, si aggiungono rilevanti problematiche di ricostruzione dei crediti per recupero di tributi, anche in relazione ai consuntivi precedenti, in virtù di quanto dichiarato dall'Ente stesso con nota dell'11/10/2021 nella quale si legge, tra l'altro, che "*al momento dell'ultimo riaccertamento ordinario dei residui non si disponeva ancora dei dati necessari per la ricostruzione extracontabile del FCDE relativo al recupero evasione dei tributi minori, che sarà effettuata a partire dal prossimo rendiconto*".

Poi, riguardo alle risorse dei titoli II e IV, è stato appurato come le stesse siano state integralmente sottratte al procedimento di determinazione del FCDE accantonato nel rendiconto 2020; inoltre, i dati BDAP e le informazioni enucleabili dalle relazioni del Revisore sui consuntivi 2018-19 hanno mostrato come le risorse del titolo IV, pur in presenza di residui vetusti molto consistenti e di percentuali di riscossione assai basse, siano state interamente escluse dal meccanismo di svalutazione anche nei precedenti esercizi 2017-2018-2019, determinando una potenziale sottostima del FCDE accantonato nel risultato di amministrazione.

Riguardo alle poste escluse dal FCDE accantonato nei rendiconti 2019-2020 e con particolare riferimento alla mancata svalutazione di residui dei titoli II e IV nel consuntivo 2020, l'Amministrazione comunale non ha fornito idonee motivazioni limitandosi a riferire, in termini generali, di aver agito in coerenza con quanto indicato dall'all.4.2 d.lgs. n. 118/2011, § 3.3 ("*non sono oggetto di svalutazione i crediti da altre amministrazioni pubbliche e i crediti assistiti da fidejussione*"). Al riguardo, si ritiene, innanzitutto, che le norme richiamate dal Comune non obblighino gli Enti territoriali ad escludere dal procedimento di quantificazione del FCDE le menzionate tipologie di crediti e, anzi, nei precedenti esercizi proprio il Comune di Lecce aveva prudentemente svalutato crediti vantati nei confronti del

Ministero della Giustizia (come indicato nella nota del 4/8/2021). Poi, in ragione della mole dei residui attivi vetusti iscritti nei titoli II e IV, occorre considerare che il privilegio accordato dalla normativa alle summenzionate tipologie di crediti ("*crediti da altre amministrazioni pubbliche*" e "*crediti assistiti da fidejussione*") in termini di non assoggettabilità al meccanismo di svalutazione deve essere adeguatamente contemperato con il principio di prudenza e con i limiti di ordine generale posti dalla competenza finanziaria potenziata e dalla contabilità c.d. "*armonizzata*" che, allo scopo di assicurare gli equilibri della gestione finanziaria, in presenza di residui provenienti da esercizi precedenti, impone di attivare tempestive e idonee procedure di ricognizione delle singole posizioni creditorie/debitorie in vista del loro progressivo esaurimento; in tale prospettiva, il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria precisa, infatti, che, a seguito dell'adozione a regime del principio della competenza finanziaria cd. potenziata, i residui sono interamente costituiti da obbligazioni scadute (d.lgs. n. 118/2011, all. n. 4/2, § 9.1).

Infine, come sopra accennato, dalle informazioni fornite dall'Ente con nota dell'11/10/2021 sul recupero dell'evasione fiscale (cfr. § 8.2), emerge la scarsa attendibilità del meccanismo di svalutazione delle relative poste mantenute a residuo: su questo terreno, le problematiche rappresentate dall'Ente in tema di ricostruzione del FCDE pregiudicano la l'adeguatezza del FCDE accantonato in relazione ai tali poste non solo nell'esercizio 2020, ma anche in quelli precedenti. Infatti, dai dati trasmessi emerge che, per le ingenti somme conservate a residuo al 31/12/2020 relativamente al recupero TOSAP-COSAP (€ 4.899.956,62) e al recupero ICP (€ 1.226.014,82), pur in presenza di riscossioni pressoché nulle, non si è proceduto ad alcuna svalutazione con conseguente sottostima del FCDE accantonato nel consuntivo 2020.

8.6 Entrate in conto capitale

L'istruttoria svolta in ordine alla gestione dei residui attivi e alla composizione del FCDE accantonato nel rendiconto 2020 ha comportato un approfondimento sulla gestione complessiva delle poste di entrata iscritte nel titolo IV che fanno registrare consistenti residui non sottoposti a svalutazione, pur essendo in gran parte vetusti e malgrado percentuali di realizzo assai esigue (11,76% nel 2018, 14,76% nel 2019, 9,62% nel 2020). E, in effetti, i dati sui residui forniti dall'Ente unitamente alle informazioni

reperite nella banca dati BDAP e nelle relazioni dell'Organo di revisione sui consuntivi 2018-2019-2020, portano ad evidenziare le seguenti problematiche.

Innanzitutto, vi è da rilevare la scarsissima capacità di riscossione complessiva:

	% di riscossione complessiva: (Riscossioni c/comp+ Riscossioni c/residui)/(Accertamenti + residui definitivi iniziali)				
Titolo Entrata	2016	2017	2018	2019	2020
IV	14,95	16,13	16,59	22,59	23,83

Fonte: elaborazione Sezione regionale controllo Puglia su dati BDAP - RND b Entrate - Indicatori analitici

Poi, sotto altro e non meno rilevante profilo, la situazione delle entrate del titolo IV si caratterizza per l'inattendibilità delle relative previsioni, come può evincersi dai dati di seguito riportati:

Entrate del Titolo IV					
Esercizio	previsione definitiva di competenza (a)	accertamenti c/comp. (b)	% attendibilità delle previsioni (b/a)	incassi c/comp. (c)	% riscossione c/comp. (c/b)
2018	72.736.478,48	11.415.885,53	15,69	4.754.768,47	41,65
2019	88.348.638,11	7.405.181,66	8,38	5.668.501,28	76,55
2020	103.769.905,29	12.296.485,79	11,85	6.005.503,40	48,84

Fonte: elaborazione dati Sezione regionale controllo Puglia su dati delle Relazioni dell'organo di revisioni ai rendiconti 2018-2019-2020

Orbene, secondo quanto prescritto dall'art. 162, comma 5 del d.lgs. n. 267/2000, il bilancio «*è redatto nel rispetto dei principi di veridicità ed attendibilità*», eppure i dati suindicati portano proprio a constatare il mancato rispetto dei predetti principi in relazione ai quali il d.lgs. n. 118/2011 stabilisce, tra l'altro, che "*Il principio della veridicità non si applica solo ai documenti di rendicontazione e alla gestione, ma anche ai documenti di previsione nei quali è da intendersi come rigorosa valutazione dei flussi finanziari (e nel caso anche economici) generati dalle operazioni che si svolgeranno nel futuro periodo di riferimento. Si devono quindi evitare le sottovalutazioni e le sopravalutazioni delle singole poste che invece devono essere valutate secondo una rigorosa analisi di controllo.*" (*cfr*. Principio n. 5 della veridicità, attendibilità, correttezza e comprensibilità, all. 1 al d.lgs. n. 118/2011). In questo orizzonte normativo, è bene anche richiamare quanto osservato dalla Corte costituzionale secondo la quale «*attraverso una necessaria sintesi e semplificazione delle criticità che caratterizzano la regolazione e la gestione finanziaria può dirsi che le minacce più sensibili all'equilibrio dei bilanci pubblici, ed in particolare a quello dei bilanci degli enti territoriali, vengono dalle problematiche giuridiche, estimatorie ed organizzative afferenti ai crediti e ai debiti, nonché dalla sovrastima – in sede previsionale – dei flussi finanziari di entrata*» (Corte costituzionale, sentenza n. 6/2017).

È evidente, quindi, come la gestione delle entrate in conto capitale dell'Ente non risulti coerente con il delineato quadro normativo e giurisprudenziale.

9. Analisi della spesa

9.1 Andamento della spesa corrente e delle spese di personale.

9.1.1 Il piano di riequilibrio, in vista di "*un deciso processo di riduzione e controllo della spesa*" (pag. 47), prevede alcune misure volte alla riduzione della spesa (pag. 54 e ss.), senza, tuttavia, indicare un preciso *target* di riduzione complessiva della spesa corrente che, come illustrato dalle linee guida della Sezione Autonomie (cfr. delib. 5/2018/INPR – § 9.1 Revisione della spesa), individui per ciascun esercizio del piano di riequilibrio l'ammontare delle spese del titolo I, la variazione assoluta della spesa corrente rispetto all'anno base relativo all'ultimo rendiconto approvato e la variazione percentuale della spesa corrente rispetto all'anno base relativo all'ultimo rendiconto approvato. Trattasi di una carenza non trascurabile che pregiudica la compiutezza delle valutazioni della Sezione sul punto, non potendosi ancorare le stesse a un preciso obiettivo da conseguire da parte dell'Ente per ciascun esercizio del piano di riequilibrio.

Ciò detto, riguardo alle spese correnti e alla spesa per il personale, con nota del 4 agosto 2021 l'Ente ha trasmesso le seguenti tabelle:

Spesa Titolo I

SPESE	Rendiconto 2017		Rendiconto 2018		Rendiconto 2019		Rendiconto 2020	
	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti
TITOLO I	107.568.192,35	109.877.402,61	103.126.112,53	106.242.357,20	99.983.391,59	101.536.242,06	98.453.739,72	104.084.479,86

Fonte nota del Comune di Lecce in data 4/8/2021 - tabella n. 19

Spese Titolo I in conto competenza

SPESE	Rendiconto 2017		Rendiconto 2018		Rendiconto 2019		Rendiconto 2020	
	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti
TITOLO I	107.568.192,35	70.123.918,60	103.126.112,53	68.894.225,84	99.983.391,59	68.543.130,59	98.453.739,72	75.129.759,30

Fonte nota del Comune di Lecce in data 4/8/2021 - tabella n. 20

Spese Titolo I in conto residui

SPESE	Rendiconto 2017		Rendiconto 2018		Rendiconto 2019		Rendiconto 2020	
	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti
TITOLO I	107.568.192,35	39.753.484,01	103.126.112,53	37.348.131,36	99.983.391,59	32.993.111,47	98.453.739,72	28.954.720,56

Fonte nota del Comune di Lecce in data 4/8/2021 - tabella n. 21

spesa di personale

	2018	**2019**	**2020**	**2021***
Totale spese di personale	24.634.354,91	23.574.959,13	19.356.599,68	24.656.748,11
- Componenti escluse	2.511.766,79	2.505.619,17	1.996.977,84	4.730.580,00
= spesa netta soggetta al limite	22.122.588,12	21.069.339,96	17.359.621,84	19.926.168,11
Spesa corrente	104.504.935,47	104.199.884,53	98.453.739,72	129.207.584,59
Rapporto spesa netta/spesa corrente (%)	21,17	20,22	17,63	15,42

**Dato rilevato il 29/07/2021 rispetto alle previsioni di bilancio - Fonte nota del Comune di Lecce in data 4/8/2021 - tabella n. 23*

9.1.2 In relazione a quanto precede è possibile constatare quanto segue:

- un decremento del volume degli impegni assunti al titolo I dal 2019 al 2020 che appare, se non altro, conforme all'andamento previsto nel prospetto dimostrativo dell'equilibrio inserito nel piano (pag. 47)

- una previsione in aumento per la spesa corrente relativamente al 2021 con un dato rilevato dall'Ente al 29/07/2021 rispetto alle previsioni di bilancio pari ad € 129.207.584,59, dato che non è in linea con quello indicato per il 2021 nel citato prospetto dimostrativo dell'equilibrio di parte corrente (pag. 47 del piano);

- un incremento dell'ammontare complessivo dei pagamenti effettuati sul titolo I che passano da € 101.536.242,06 nel 2019 ad € 104.084.479,86 nel 2020;

- una progressiva riduzione delle spese di personale fino al 2020 ed una previsione in aumento per il 2021, seppure con l'indicazione di un rapporto spesa netta/spesa corrente in miglioramento.

9.2 Riduzione della spesa per organi politici istituzionali.

9.2.1 Il piano (pag. 56) indica che a partire dal 2019 per il funzionamento degli organi istituzionali si attua una riduzione della spesa del 10% rispetto al 2018, corrispondente in valore assoluto ad € 92.500,00. Le relative previsioni sono indicate nel piano come di seguito riportato (tabella a pag. 56):

	Esercizio 2019	Esercizio 2020	Variazione %	Esercizio 2021	Variazione %	Esercizio 2022	Variazione %	Esercizio 2023	Variazione %
Spese per il funzionamento del Consiglio	0	0		0		0		0	
Spese per le indennità dei Consiglieri	0	0		0		0		0	
Gettoni di presenza dei Consiglieri	303.297	303.297		303.297		303.297		303.297	
Spese per il funzionamento della Giunta	0	0		0		0		0	
Spese per le indennità degli Assessori	309.763	309.763		309.763		309.763		309.763	
Gettoni di presenza degli Assessori	0	0		0		0		0	
Totale	613.060	613.060		613.060		613.060		613.060	

Invitato a fornire i dati relativi alla spesa effettivamente sostenuta per gli organi politici negli esercizi 2018, 2019, 2020 e 2021, il Comune ha trasmesso la seguente tabella:

Per il Conto del Bilancio vanno indicati gli Impegni di competenza. Per il Bilancio le Previsioni definitive	Rendiconto esercizio 2016	Rendiconto esercizio 2017	Rendiconto esercizio 2018	Rendiconto esercizio 2019	Var. %	Rendiconto esercizio 2020	Var. %	Bilancio esercizio in corso 2021	Var. %
Spese per il funzionamento del Consiglio									
Spese per le indennità dei Consiglieri	41.647,08	29.566,78	17.353,00	16.578,74	-60,19	37.482,36	-10,00	37.482,36	-10,00
Gettoni di presenza dei Consiglieri	431.415,47	306.307,34	302.799,81	107.216,97	-75,15	283.738,40	-34,23	510.917,28	+18,43

Spese per il funzionamento della Giunta									
Spese per le indennità degli Assessori	452.749,42	402.454,93	334.659,64	319.886,97	-29,35	388.121,40	-14,27	371.700,36	-17,90
Gettoni di presenza degli Assessori									
Totale	**925.811,97**	**738.329,05**	**654.812,45**	**443.682,68**	-52,92	**709.342,16**	-23,38	**920.100,00**	-0,62

Fonte: nota del Comune di Lecce in data 4/8/2021

A margine della tabella, l'Ente ha precisato che *"si è provveduto ad effettuare un abbattimento dell'indennità di carica del Sindaco pari al 10% rispetto all'anno 2018 e precedenti comportando, di conseguenza, la riduzione delle indennità delle altre cariche (vicesindaco, assessori e presidente del consiglio), nonché, l'importo dei gettoni di presenza dei consiglieri comunali passati da 36,15 a 32,54 e comunque, non oltre ¼ dell'indennità del Sindaco (da € 1.446,08 ad € 1.301,47). Al fine di realizzare un raffronto significativo è stato preso in considerazione il primo anno in cui i compensi sono stati corrisposti pienamente, infatti, per gli anni successivi al 2016, pur avendo riportato l'importo effettivamente corrisposto, occorre fare delle considerazioni.*

L'anno 2017 la spesa non può essere assunta a riferimento a causa dell'avvicendarsi di due diverse amministrazioni, il che ha comportato dei periodi di vacanza degli organi collegiali; nel 2018 gli amministratori hanno deciso di rinunciare a due mensilità nell'ultimo trimestre per contribuire alla costituzione di un fondo rischi a copertura delle perdite della partecipata in house con D.C.C. n°103 del 14/09/2018; nel 2019 si è avuta una gestione commissariale a decorrere dal mese di gennaio e fino al mese di settembre.

Solo dal 2020 i compensi degli organi politici istituzionali sono stati corrisposti a regime.

Relativamente alla annualità 2021, la previsione di bilancio tiene conto dell'importo teorico massimo percepibile dai consiglieri comunali qualora raggiungano tutti il limite massimo percepibile su base mensile, mentre la spesa calcolata quale proiezione sulla base dei costi sostenuti nel primo semestre è pari ad € 395.000,00, circa, per i gettoni di presenza da corrispondere ai consiglieri ed € 805.000,00, circa, per il costo complessivo delle indennità di carica.

Pertanto, la riduzione della spesa realmente sostenuta è superiore al valore stimato (previsto un valore assoluto pari ad € 92.500,00), ma l'anno a cui fare riferimento non può essere il 2018, in considerazione delle specificità proprie di detta annualità, bensì l'anno 2016 (costo complessivo ca. € 925.812,00 x 10% = 92.518,20)".

9.2.2 In relazione a quanto precede, si rileva come nel 2020 la spesa per gli organi politico istituzionali abbia avuto un'evoluzione contrastante con le proiezioni del piano, in quanto tali spese nel 2020 sono sensibilmente aumentate rispetto all'esercizio precedente ed il *trend* di crescita delle stesse spese sembrerebbe essere confermato anche dalle proiezioni formulate dall'Ente sul 2021. Sia per l'importo consuntivato in relazione al 2020 sia per quello preventivato sul bilancio 2021, si tratta, in ogni caso, di importi maggiori di quelli programmati nel Piano di riequilibrio (pag. 56) per tutte le relative annualità (€ 613.060,00).

9.3 Spesa per fitti passivi

9.3.1 Per quanto riguarda la razionalizzazione del patrimonio, nel piano (pag. 54) si prevede una riduzione di circa 200.000 euro di fitti passivi a partire dal 2021. Invitata a fornire aggiornamenti al riguardo l'Amministrazione ha riferito che "*Con delibera di G.C. n. 57 del 12/03/2021 è stato approvato il progetto di trasferimento degli uffici comunali con la relativa relazione tecnica*" ed ha trasmesso i seguenti dati:

Spesa per fitti passivi

Spese per fitti passivi	2018		2019		2020		2021*	
	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti
totale	614.125,48	612.936,73	610.375,83	614.046,72	586.822,09	691.317,45	534.596,73	445.727,12

* dato aggiornato alla data del 29/07/2021 – *Fonte: nota del Comune di Lecce in data 4/8/2021 (tab. n. 24)*

9.3.2 Dai dati trasmessi dall'Ente emerge una riduzione degli impegni per fitti passivi nel corso degli esercizi considerati; tuttavia, i pagamenti risultano aumentati nel 2020 rispetto ai precedenti esercizi; inoltre, i flussi di cassa ricavabili dalla banca dati SIOPE mostrano, con aggiornamento al 18/11/2021, pagamenti per € 683.824,09 (voce 1.03.02.07.001 "*Locazione di beni immobili*") e, dunque, vanno nella direzione di un incremento di spesa non in linea con le previsioni del piano sul punto.

9.4 Analisi dei residui passivi

9.4.1 In sede istruttoria con deliberazione n. 98/2021/PRSP è stato chiesto all'Ente di fornire i dati sull'anzianità dei residui passivi e sulla capacità di smaltimento degli stessi in relazione al triennio 2018-2020.

I dati trasmessi dal Comune con nota in data 4 agosto 2021 (pagg. 41-43) sono compendiati nelle tabelle di seguito illustrate relativamente alla complessiva gestione dei residui e alla capacità di smaltimento dei residui passivi dei titoli I e II.

Analisi anzianità dei residui passivi

Esercizio di riferimento	Valori assoluti				
	Titolo 1 spese correnti	Titolo 2 Spese in conto capitale	Titolo 4 Spese per rimborso prestiti	Titolo 7 Spese per servizi c/terzi	**Totale spese**
precedenti	6.372.980,74	14.671.536,71	-	619.470,50	**21.663.987,95**
2016	2.123.659,43	16.916,51	-	205.893,87	**2.346.469,81**
2017	1.961.407,29	951.781,66	-	1.255.649,55	**4.168.838,50**
2018	2.827.473,12	833.783,12	-	1.102.760,25	**4.764.016,49**
2019	5.667.787,22	222.183,19	-	1.131.460,10	**7.021.430,51**
2020	23.323.980,42	3.963.956,87	950,30	3.198.442,91	**30.487.330,50**
Totale residui	**42.277.288,22**	**20.660.158,06**	**950,30**	**7.513.677,18**	**70.452.073,76**

Fonte: elaborazione Sezione controllo Puglia su dati forniti dal Comune con nota del 4/8/2021

Capacità di smaltimento dei residui passivi dei titoli I e II

	Rendiconto esercizio 2018			Rendiconto esercizio 2019			Rendiconto esercizio 2020		
	Residui iniziali(a)	pagamenti in conto residui (b)	Capacità smaltimento su residui (b/a*100)	Residui iniziali(a)	pagamenti in conto residui (b)	Capacità smaltimento su residui (b/a*100)	Residui iniziali (a)	Pagamenti in conto residui (b)	Capacità smaltimento su residui (b/a*100)
Titolo 1 Spese correnti	74.170.137,73	37.348.131,36	50,35	63.164.316,33	32.993.111,47	52,23	54.468.988,07	28.954.720,56	53.16
Titolo 2 Spese in conto capitale	68.717.559,61	9.118.072,11	13,27	63.349.470,28	7.778.629,27	12,28	23.653.188,66	3.828.453,35	16.19

Fonte: elaborazione Sezione controllo Puglia su dati forniti dal Comune con nota del 4/8/2021

9.4.2 In relazione a quanto precede si osserva quanto segue.

I residui più vetusti e, in generale, quelli provenienti da esercizi precedenti al 2020 risultano prevalenti rispetto a quelli formatisi nel 2020 essendo più del 50% del totale dei residui passivi sussistenti al 31/12/2020. I dati sopra riportati mostrano anche che i residui passivi con anzianità superiore ai cinque anni sono oltre il 30% del totale dei residui conservati al termine del 2020: tali residui, ad eccezione di 619.470,50 euro di spese per servizi per conto terzi, sono interamente ascrivibili ai titoli I e II della spesa. Questa situazione trova ulteriore evidenza nelle basse percentuali di smaltimento dei residui passivi dei medesimi titoli I e II; infatti, per il titolo I si rileva una capacità di smaltimento del 52,23% nel 2019 e del 53,16% nel 2020, mentre ancora più problematica è la capacità di smaltimento dei residui passivi del titolo II che in tutto il triennio 2018-2020 ha fatto registrare livelli ben al di sotto del 20% (13,27% nel 2018; 12,28% nel 2019;

16,19% nel 2020). In particolare, la presenza di residui passivi con anzianità maggiore di cinque anni per oltre 21 milioni di euro (di cui 6 milioni di euro relativi alla parte corrente) è scarsamente giustificabile alla luce del continuo e consistente ricorso all'anticipazione di tesoreria e all'utilizzo di entrate vincolate per spese correnti, oltre che della rilevantissima iniezione di liquidità ricevuta da Cassa Depositi e Prestiti ai sensi del d.l. 35/2013 negli esercizi 2013-15 per oltre 33 mln di euro.

10. Organismi partecipati

Per quanto riguarda l'andamento gestionale degli organismi partecipati, l'Amministrazione comunale ha trasmesso dati ed informazioni sulla razionalizzazione degli organismi e sulle operazioni di riconciliazione debiti/crediti. Nell'ambito di tali informazioni, l'istruttoria della Sezione ha individuato alcuni elementi meritevoli di attenzione in relazione all'andamento dei due organismi partecipati di natura societaria, Lupiae Servizi S.p.A. ed SGM S.p.A..

10.1 Lupiae Servizi Spa

10.1.1 L'Amministrazione comunale indica che Lupiae Servizi S.p.A. è una società *in house*, interamente a capitale pubblico con la partecipazione totalitaria del Comune di Lecce; l'oggetto della Società è *"l'attività di gestione ed erogazione di servizi pubblici locali intendendosi per tali qualsiasi attività che si concretizzi nella produzione di beni o servizi in funzione di una utilità per la comunità locale non solo in termini economici, ma anche in termini di promozione sociale, il cui espletamento non sia riservato dalla legge in via esclusiva all'Ente Pubblico Territoriale."*.

Nelle controdeduzioni del 4 agosto 2021 il Comune descrive la complessa vicenda societaria, anche in relazione ai correlati processi di razionalizzazione, nei termini di seguito riepilogati:

"La società Lupiae Servizi S.p.A. risponde alle condizioni ed ai requisiti necessari al mantenimento in quanto rientra nella categoria delle società in house che producono un servizio di interesse generale (art. 4, comma 2, lettera a), e in società di autoproduzione di beni o servizi strumentaliagli Enti pubblici partecipanti (art. 4, comma 2, lettera d) strettamente necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente (art. 4, comma 1).

Per quanto riguarda lo stato di attuazione delle misure di razionalizzazione si evidenzia quanto segue:

- *in data 26/11/2018 è stato depositato presso il Tribunale di Lecce – Sezione Fallimentare, il ricorso all'art. 161 comma 6 della legge fallimentare*
- *con provvedimento del 4/12/2018 lo stesso Tribunale ha accolto l'istanza, e con successivo decreto del 10/7/2019 la società è stata ammessa alla procedura di concordato preventivo*
- *il 20/12/2018 è stato sottoscritto l'accordo tra Lupiae servizi e le organizzazioni sindacali, che ha segnato le premesse per l'avvenuto cambio del Contratto Collettivo applicato ai lavoratori Lupiae Servizi spa, nell'ambito della procedura prevista dalla Legge Fallimentare di Concordato Preventivo in continuità*
- *il 16/11/2020 si è regolarmente tenuta l'adunanza dei creditori ammessi alla procedura nel quale son state raggiunte le maggioranze necessarie.*
- *In data 23.02.2021 è stata fissata l'udienza per la comparizione delle parti dei Commissari Giudiziari innanzi al Tribunale riunito in Camera di Consiglio.*
- *Il Tribunale di Lecce - Sez. Commerciale, con provvedimento del 27.02.2021, omologa il concordato preventivo e nomina il Liquidatore ed il Comitato dei Creditori.*

Il bilancio di esercizio al 31.12.2020, si chiude, con un utile di euro 888.152,00 perfettamente in linea rispetto a quanto previsto dal piano d'impresa 2019-2023 inserito nella proposta concordataria.

Il positivo andamento della gestione conferma l'efficacia dell'azione amministrativa volta al contenimento dei costi ed al recupero di adeguati livelli di produttività, obiettivi raggiunti nonostante l'avvio della procedura di concordato.

Il costo del personale dipendente è passato da € 8.411.960,00 del 2018 ad € 6.130.734,00 del 2019 ed € 6.009.852,00. La netta riduzione è essenzialmente dovuta alla variazione del CCNL applicato (da terziario a multiservizi).

Inoltre, per completare le considerazioni riguardanti le misure di razionalizzazione in corso:

- *il rendiconto 2020 del Comune di Lecce prevede, tra le quote accantonate del risultato di amministrazione, la conferma di euro 1.372.668 a titolo di fondo perdite società partecipate riferiti alla perdita di esercizio 2017, già accantonate con il rendiconto 2018, e ulteriori euro 500.000 riferiti alla perdita 2018, ai sensi dell'art. 21 del D.lgs. 175/2016, e già applicate al previsionale 2021;*
- *con delibera del Commissario Prefettizio Vicario con i poteri del Consiglio*

Comunale n. 234 del 19/4/2019 sono state stabiliti gli impegni e le condizioni per l'erogazione dei 2 fondi di cui al punto precedente, condizionata dall'omologa del piano concordatario da parte del Tribunale di Lecce – Sezione Fallimentare, nonché dalla approvazione o diniego del piano di riequilibrio da parte della competente Sezione regionale della Corte dei Conti e dalla compatibilità con le disponibilità liquide del Comune di Lecce;

- *con deliberazione consiliare n. 178 del 31/12/2018 il Comune di Lecce ha approvato l'affidamento a Lupiae servizi di una serie di servizi di interesse generale, per 5 anni dal 1/1/2019 al 31/12/2023 per un corrispettivo annuo di euro 7.079.765,65 oltre IVA.*

L'esercizio 2020 ha fatto registrare una netta inversione di tendenza registrato rispetto agli esercizi precedenti, tendenza che è confermata dall'andamento dei primi mesi del 2021 nonostante il perdurare della crisi pandemica che non ha avuto e non avrà effetti sul livello dei ricavi della Società.

Il decreto di Omologazione del Tribunale di Lecce del 27 febbraio 2021 ha sancito la fattibilità giuridica del piano concordatario proposto dalla società anche se ha subito, per effetto delle varie proroghe, una traslazione temporale dell'esecuzione del piano dal periodo 1 gennaio 2019 - 31 dicembre 2023 al periodo 1 marzo 2021- 28 febbraio 2026. La società dovrà garantire per il periodo di piano i flussi previsti derivanti dalla continuità aziendale per euro 2.275.000, ed il risultato conseguito nell'esercizio 2020, è stato accantonato a tale scopo".

10.1.2 In relazione a quanto precede, la Sezione rileva che la complessa situazione societaria pone alcune significative problematiche qui di seguito sintetizzate:

- valore negativo del patrimonio netto (confermato anche dal bilancio al 31.12.2020) con annesso azzeramento del valore della partecipazione del Comune;
- la sussistenza di debiti dell'Ente verso la Società per € 186.734,31 che, in esito alla riconciliazione, non trovano riscontro nelle scritture del Comune e dunque, dovranno essere oggetto di verifica in termini di copertura ed iscrizione in bilancio;
- la necessità della società, secondo quanto emergerebbe dalle informazioni fornite dall'Ente, di garantire flussi finanziari e risultati che siano adeguati a sostenere il menzionato piano concordatario;
- l'elevato livello di indebitamento complessivo della società che ha fatto registrare nei primi due esercizi di attuazione del piano (2019 e 2020) valori superiori a quelli del triennio precedente come mostrato nella seguente tabella:

Organismo partecipato: Lupiae servizi spa	Esercizio				
	2016	2017	2018	2019	2020
Indebitamento al 31.12	5.873.932,00	7.754.115,00	7.941.258,00	8.420.723,00	8.331.697,00

Fonte: bilanci di esercizio 2019 e 2020 e piano di riequilibrio (pag. 40 - tab. 14.2)

10.2 SGM Società Gestione Multipla S.p.A.

10.2.1 L'Ente riferisce che la società S.G.M. Società Gestione Multipla S.p.A. è di proprietà del Comune di Lecce al 51%. Dalla nota del Comune in data 4 agosto 2021 emerge che l'oggetto della Società è "*l'analisi e la soluzione delle problematiche inerenti la mobilità, la gestione delle aree di sosta, la costruzione e l'ampliamento di parcheggi in genere, la rimozione degli autoveicoli, la gestione e la manutenzione della segnaletica orizzontale e verticale nonché semaforica," ecc. (art. 4 dello Statuto) […] Trattasi di società mista che svolge attività di organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato di cui all'articolo 180 del decreto legislativo n. 50 del 2016, con un imprenditore selezionato con le modalità di cui all'articolo 17, commi 1 e (art. 4, comma 2, lettera c) strettamente necessario per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente (art. 4, comma 1) […]*". Nella menzionata nota del Comune si riferisce, tra l'altro, quanto segue:

"*Con deliberazioni del C.C. n. 164 del 22.12.2020 e n. 164 del 22.12.2020, viene dato mandato al Sindaco di proporre all'assemblea straordinaria della Società controllata SGM la proroga della durata della stessa per sei mesi al 30.6.2021 e successivamente una ulteriore proroga per sei mesi fino al 31.12.2021, nonché di verificare e conseguentemente adottare le misure di razionalizzazione societaria che si ritengono più idonee, anche mediante ipotesi di pubblicizzazione di società esistente, alternative alla costituzione di una nuova società a totale partecipazione comunale ed alla messa in liquidazione di SGM.* [...]

Relativamente all'andamento della gestione della Società si evidenzia quanto segue.

La Prefettura di Lecce in data 07.05.2019 prot. 51229 ha emesso, a carico della S.G.M. S.p.A., informazione antimafia interdittiva ai sensi dell'art. 92 comma 2 e 2 bis del D.Lgs. n. 159/2011. [….]

Il Prefetto della Provincia di Lecce […] con provvedimento prot. n. 52184 del 9.05.2019, "ha disposto di provvedere alla straordinaria e temporanea gestione di cui disposto dei commi 1, lett. B3 e 10 dell'art.32 del D.L. 24.06.14 n. 90, convertito con modificazioni dalla Legge 11.04.14 n. 114, con la contestuale nomina del Dott. notaio [L. G.], quale amministratore straordinario e temporaneo per un periodo di un anno dalla data di insediamento e comunque limitatamente alla prosecuzione del servizio di trasporto pubblico e di gestione della sosta tariffata del Comune di Lecce. Il citato

amministratore straordinario è tenuto a realizzare una forma di gestione separata e di carattere temporaneo di un segmento dell'impresa, mentre gli organi sociali restano in carica per lo svolgimento dell'attività di gestione"; [….]

Durante il periodo di straordinaria e temporanea gestione la società ha provveduto a dare corso alle procedure e agli adempimenti previsti dai decreti Prefettizi, sia con riferimento alla modalità di gestione operativa delle attività aziendali, sia con riferimento all'esecuzione dei contratti commissariati per quanto riguarda: a) le assunzioni degli impegni di spesa e la conclusione dei contratti passivi (acquisto di beni e servizi), b) le autorizzazioni al pagamento delle spese, c) la riscossione dei corrispettivi dei contratti.

Infine occorre rilavare che in data 31/03/2021 con sentenza n. 14/2021 il Tribunale di Lecce, sezione Fallimentare, ha dichiarato il fallimento di [I. C.] *S.p.A., principale socio di minoranza con una quota pari al 40% del capitale.*

Proroghe 2021

Con separata deliberazione di C.C. (proposta n. 360 del 16.12.2020) viene dato mandato al Sindaco di proporre all'assemblea straordinaria della Società controllata SGM convocata per il 30.12.2020, la proroga della durata della stessa per sei mesi al 30.6.2021, nonché di verificare e conseguentemente adottare le misure di razionalizzazione societaria che si ritengono più idonee, anche mediante ipotesi di pubblicizzazione di società esistente, alternative alla costituzione di una nuova società a totale partecipazione comunale ed alla messa in liquidazione di SGM. Con deliberazione del Consiglio Comunale n. 164 del 22.12.2020, nelle more dell'individuazione del nuovo gestore dei servizi di TPL, è stato conferito mandato al Sindaco di proporre all'Assemblea Straordinaria della società partecipata S.G.M. S.p.A. la proroga della stessa sino al 30/06/2021 ed al dirigente di Settore di prorogare al 30/06/2021 l'affidamento dei servizi concessi a SGM S.p.A., tra i quali quello di TPL, al fine di consentirne la regolare prosecuzione

A seguito della delibera di indirizzo del Consiglio comunale n. 117 del 25/06/2021 nell'assemblea dei soci della S.G.M. S.p.A., tenuta in seconda convocazione alle ore 17,30 del 30 giugno 2021, alla presenza del notaio [M. S.], il termine di durata della società è stato ulteriormente prorogato al 31/12/2021 e che conseguentemente, con determina 1683 del 07/07/2021, è stata prorogata, alla stessa data, la concessione di tutti i servizi affidati alla S.G.M. S.p.A., al fine di garantirne la regolare prosecuzione, tanto al fine di poter realizzare gli opportuni approfondimenti relativi all'ipotesi di pubblicizzazione di società esistente, alternative alla costituzione di una nuova società a totale partecipazione comunale ed alla messa in liquidazione di SGM".

Con riferimento ai risultati economici ottenuti dalla società nel 2020 la nota del Comune di Lecce indica anche che il bilancio 2020 della società è stato fortemente condizionato dai provvedimenti volti al contenimento della pandemia da COVID-19 che ha comportato una contrazione dei ricavi pari ad € 2.403.000,00 con un Valore della produzione nel 2020 pari a € 8.258.000,00 contro l'importo di € 10.661.000,00 dell'esercizio precedente.

10.2.2 In relazione a quanto precede si osserva quanto segue.

Fermo restando le complesse vicende societarie in relazione alle quali il Comune ha riferito che sta effettuando approfondimenti concernenti le possibili ipotesi e misure di razionalizzazione da adottare, le premesse della d.C.C. n. 156 del 30/07/2021 relativa alla salvaguardia degli equilibri di bilancio (all. 2 alla nota dell'Ente in data 28/9/2021), nel fare riferimento all'attività istruttoria prodromica all'adozione del citato provvedimento, indicano che "*per quanto concerne la società partecipata SGM non segnala alcuna criticità*". Eppure, l'analisi di alcuni dati della società comporta, in termini di potenziale incidenza sul bilancio comunale, l'emersione di alcune problematiche meritevoli di attenzione.

Innanzitutto, l'esercizio 2020 fa registrare una perdita di euro 399.929,00 ed una drastica riduzione delle disponibilità liquide (-46,38%) come di seguito riportato:

IV) DISPONIBILITA' LIQUIDE

Le variazioni intervenute nella consistenza della voce sono:

	al 31/12/20	al 31/12/19	Variazione	%
IV) DISPONIBILITA' LIQUIDE				
1) Depositi bancari e postali	1.096.759	2.095.854	-999.095	-47,67
2) Assegni	0	0		
3) Denaro e valori di cassa	39.323	22.761	+16.562	+72,76
TOTALE DISPONIBILITA' LIQUIDE	**1.136.082**	**2.118.615**	**-982.533**	**-46,38**

Fonte: bilancio di esercizio 2020

Inoltre, si rileva la sussistenza di crediti del Comune verso la Società, per oltre un milione di euro, come indicato nella tabella seguente estratta dall'allegato 5 al Rendiconto 2020 ("*Nota_Informativa_Partecipate*"):

CREDITI DELL'ENTE VERSO LA SOCIETA' AL 31/12/2020

Descrizione	Importo	Rif. al bilancio	
		Capitolo/PCF	Acc.to
Utili da distribuire al socio Comune di Lecce	€. 416.082,00	30400.03.0689000	542/2018
Preliminare per cessione particelle area ex Cave di Marco Vito di cui all'atto di permuta sottoscritto il data 28/12/2011	€. 614.166,00		
TOTALE	€. 1.030.248,00		

Fonte: Allegato_5_Nota_Informativa_Partecipate_2020_aggiornato_al_22_06_2021 (pag. 4)

Si tratta di crediti consistenti la cui realizzazione rischia di essere pregiudicata dalla relativa vetustà e dal notevole decremento della liquidità della società oltre che dalla complessa situazione societaria per la quale, come già detto, l'Ente sta svolgendo approfondimenti in vista dell'adozione di misure di razionalizzazione.

10.3 Conclusivamente, si rileva che la situazione degli organismi partecipati è tutt'altro che priva di problematiche.

La società Lupiae SpA presenta un patrimonio netto negativo ed un alto livello di indebitamento: il Tribunale di Lecce ha emanato nel 2021 il decreto di omologazione del piano concordatario proposto dalla Società che dovrà garantire per il periodo del piano i flussi previsti derivanti dalla continuità aziendale.

Per la società SGM, caratterizzata nel 2020 da una forte contrazione dei ricavi e da una notevole riduzione della liquidità, il Comune sta valutando quali misure di riorganizzazione e di razionalizzazione adottare anche in ragione del dichiarazione di fallimento di I.C. S.p.A., principale socio di minoranza con una quota pari al 40% del capitale (sentenza n. 14/2021 del Tribunale di Lecce, sezione Fallimentare); tale circostanza oltre a poter pregiudicare il soddisfacimento dei crediti che l'Amministrazione comunale vanta nei confronti di tale organismo, potrebbe esporre l'Ente ai rischi connessi alla stessa sostenibilità economico-finanziaria delle società in termini non solo di tutela del valore della partecipazione detenuta dal Comune, ma anche dell'idoneità della società a continuare a svolgere ordinatamente le funzioni e i servizi ad essa affidati secondo criteri di efficienza ed economicità.

11. Indebitamento

11.1 Con delibera istruttoria n. 98/2021/PRSP è stato chiesto all'Ente di fornire un quadro aggiornato dell'evoluzione dell'indebitamento nel quinquennio 2016-2020.

Con nota di risposta del 4/8/2021 l'Ente "*attesta il rispetto del limite ex art. 204 TUEL per l'esercizio 2020*" e "*dichiara che non sono stati contratti nuovi mutui nell'esercizio in corso e che non sono state effettuate concessioni di garanzie o fideiussioni in favore di nessun soggetto*". Con la stessa nota di risposta il Comune ha inviato la seguente tabella sull'evoluzione del debito:

	Rendiconto				
	2016	2017	2018	2019	2020
	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-
Residuo del debito al 01.01	158.726.456,00	154.573.138,00	150.701.836,29	145.208.199,69	140.208.790,73
Nuovi prestiti (titolo VI entrate)	1.092.697,61	650.000,00			
Estinzione mutuo					
Prestiti rimborsati	5.246.015,69	4.521.301,46	5.493.636,60	4.999.408,96	2.187.185,12
Altre variazioni (cancellazioni mutui e linee di credito)					
Residuo debito al 31.12	154.573.138,00	150.701.836,29	145.208.199,69	140.208.790,73	138.021.605,61
Entrate correnti (totale accertamenti al 31/12)	113.239.396,78	118.164.876,88	120.946.950,4	121.440.395,85	120.946.950,40

Dati relazioni collegio revisori ai consuntivi - Fonte: nota del Comune di Lecce in data 4/8/2021 (tab.28)

Inoltre, in sede istruttoria è emerso che nel 2020 l'Ente ha effettuato operazioni di rinegoziazione e sospensione di mutui e prestiti obbligazionari con un risparmio complessivo, al titolo I della spesa dell'esercizio 2020, pari ad € 2.616.446,92 (*cfr.* relazione sulla gestione dell'esercizio 2020, all. O alla d.C.C. 153/2021, p.11 e p.58). Constatata l'integrale destinazione di tale risparmio alla parte corrente del bilancio, con nota del 16/09/2021 la Sezione ha chiesto all'Amministrazione comunale chiarimenti riguardo agli oneri finanziari post-rinegoziazione e all'aumento della durata dei mutui. In relazione ai mutui sospesi per l'anno 2020, ha chiesto, altresì, di esplicitare, anche in chiave numerica, l'incidenza delle rate sospese e di precisare quando il Comune dovrà pagare gli importi oggetto di sospensione.

Nella nota di risposta dell'Ente in data 28 settembre 2021 si indica che "*Il Comune di Lecce si è avvalso della facoltà di rinegoziare:*

a) n. 112 mutui con CDP che ha comportato le seguenti estensioni di durata – n. 65 mutui + 3 anni / n. 3 mutui + 7 anni / n. 2 mutui + 8 anni / n. 2 mutui + 9 anni / n. 40 mutui + 0 anni.

b) n. 3 mutui con BEI che ha comportato un'estensione di n. 1,5 anni per ogni singolo mutuo.

c) n. 1 mutuo con l'istituto BNL che ha comportato un allungamento di n. 1 anno.

d) n. 3 mutui con ICS che ha comportato un aumento della durata di n. 1 anno per ogni singolo mutuo.

[…] In relazione ai mutui sospesi/rinegoziati si rappresenta che essi possono essere distinti in due gruppi.

- Il primo gruppo che riguarda i mutui contratti con BEI-BNL e ICS per i quali, a seguito dell'accordo sottoscritto tra da ABI, ANCI e UPI data 6/4/2020, l'operazione di sospensione è consistita nel non versare il rimborso di quota capitale relativa al 2020, dovendo corrispondere per questa annualità solo la quota interesse. Quindi in sostanza si tratta di una traslazione dell'originale piano di ammortamento di un anno (18 mesi nel caso di BEI).

- Il secondo riguarda invece i mutui CDP ed il prestito obbligazionario, che ha comportato, oltre alla sospensione del rimborso della quota capitale per un anno, la rimodulazione dei singoli piani di ammortamento con variazione sia degli importi delle rate che della durata del piano (per i 112 mutui CDP), mentre la sola rimodulazione del piano di ammortamento mantenendo la durata originale per il prestito obbligazionario […]".

La risposta dell'Amministrazione comunale non ha fornito specifico riscontro alla richiesta della Sezione di indicare, in termini numerici, l'incidenza delle rate sospese nel 2020, mentre riguardo alla richiesta relativa agli oneri finanziari post-rinegoziazione, l'Ente ha trasmesso i dati che sono compendiati nel seguente prospetto dal quale si evince come l'operazione complessivamente comporti un aumento degli oneri finanziari per un ammontare di poco inferiore ai 2,5 milioni di euro:

	Prestito obbligazionario rinegoziato	Mutui rinegoziati
oneri finanziari complessivi ante rinegoziazione (a)	116.502.619,73	46.993.924,30
oneri finanziari complessivi post rinegoziazione (b)	116.728.736,76	49.241.403,70
Differenza (b-a)	226.117,03	2.247.479,40

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati trasmessi dall'Ente con nota del 28/9/2021 (pp. 11-13)

Sempre nell'ottica del raffronto tra la situazione ante-rinegoziazione e quella post-rinegoziazione, con nota del 28/9/2021 l'Amministrazione comunale ha trasmesso anche le due seguenti tabelle che indicano gli importi di tutte le rate ante-rinegoziazione e di tutte le rate post-rinegoziazione dal 2020 fino alla fine del periodo di ammortamento del prestito obbligazionario e dei mutui (il dato sui mutui è relativo unicamente a quelli contratti con Cassa Depositi e Prestiti):

Cassa Depositi e Prestiti (totale 112 mutui)

Anno	rata annua ante rinegoziazione	rata post rinegoziazione	Differenziale rata
2020	2.054.247,58	1.359.785,60	-694.461,95
2021	2.054.247,58	1948855,34	-105.392,24
2022	2.054.247,58	1948855,34	-105.392,24
2023	2.054.247,58	1948855,34	-105.392,24
2024	2.054.247,58	1948855,34	-105.392,24
2025	2.054.247,58	1948855,34	-105.392,24
2026	2.054.247,58	1948855,34	-105.392,24
2027	2.054.247,58	1948855,34	-105.392,24
2028	2.054.247,58	1948855,34	-105.392,24
2029	2.054.247,58	1948855,34	-105.392,24
2030	2.054.247,58	1948855,34	-105.392,24
2031	2.054.247,58	1948855,34	-105.392,24
2032	2.054.247,58	1948855,34	-105.392,24
2033	2.054.247,58	1948855,34	-105.392,24
2034	2.054.247,58	1948855,34	-105.392,24
2035	1.975.370,66	1948855,34	-105.392,24
2036	1.943.671,66	1948855,34	5.183,68
2037	1.882.756,28	1948855,34	66.099,06
2038	1.882.756,28	1948855,34	66.099,06
2039	1.882.756,28	1948855,34	66.099,06
2040	1.882.756,28	1948855,34	66.099,06
2041	802.623,42	1948855,34	1.146.231,92
2042	802.623,42	1948855,34	1.146.231,92
2043	802.623,42	1948855,34	1.146.231,92
2044	379.895,04	1948855,34	1.568.960,30
2045	0,00	0	0,00

Prestito Obbligazionario

SCADENZE	RATA ANTE RINEGOZIAZIONE	RATA POST RINEGOZIAZIONE	DIFFERENZIALE RATA
30/12/2020	2.818.205,39	1.553.536,36	-1.264.669,03
30/06/2021	2.824.160,74	1.553.517,90	-1.270.642,84
30/12/2021	2.830.463,98	2.916.229,65	85.765,67
30/06/2022	2.837.096,27	2.922.057,17	84.960,90
30/12/2022	2.844.038,81	2.928.207,53	84.168,72
30/06/2023	2.851.272,75	2.934.662,27	83.389,52
30/12/2023	2.858.779,27	2.941.402,94	82.623,67
30/06/2024	2.866.539,55	2.948.411,08	81.871,53
30/12/2024	2.873.584,47	2.954.717,94	81.133,47
30/06/2025	2.881.814,62	2.962.224,11	80.409,49
30/12/2025	2.889.291,75	2.968.992,09	79.700,34
30/06/2026	2.897.916,46	2.976.922,48	79.006,02
30/12/2026	2.905.750,51	2.984.077,76	78.327,25
30/06/2027	2.914.694,48	2.992.358,54	77.664,06
30/12/2027	2.923.760,44	3.000.777,61	77.017,17
30/06/2028	2.932.929,55	3.009.316,51	76.386,96
30/12/2028	2.942.183,00	3.017.956,79	75.773,79
30/06/2029	2.951.501,94	3.026.679,99	75.178,05
30/12/2029	2.960.867,57	3.035.467,67	74.600,10
30/06/2030	2.971.211,34	3.045.251,65	74.040,31
30/12/2030	2.981.545,32	3.055.044,74	73.499,42
30/06/2031	2.991.850,68	3.064.828,48	72.977,80
30/12/2031	3.003.058,89	3.075.534,71	72.475,82
30/06/2032	3.014.182,00	3.086.176,22	71.994,22
30/12/2032	3.025.201,18	3.096.734,57	71.533,39
30/06/2033	3.037.047,92	3.108.141,59	71.093,67
30/12/2033	3.048.734,25	3.119.410,08	70.675,83
30/06/2034	3.060.241,36	3.130.521,57	70.280,21
30/12/2034	3.073.451,01	3.143.358,23	69.907,22
30/06/2035	3.085.455,84	3.155.013,77	69.557,93
30/12/2035	3.099.106,74	3.168.339,11	69.232,37
30/06/2036	3.112.446,63	3.181.378,27	68.931,64
30/12/2036	3.126.406,99	3.195.063,10	68.656,11
30/06/2037	3.139.999,88	3.208.406,40	68.406,52
30/12/2037	3.155.107,05	3.223.290,30	68.183,25
30/06/2038	3.169.771,44	3.237.758,84	67.987,40
30/12/2038	3.184.924,53	3.252.743,88	67.819,35
30/06/2039	3.200.528,66	3.268.208,49	67.679,83
30/12/2039	3.217.496,47	3.286.016,37	68.519,90

Fonte: nota del Comune di Lecce in data 28/9/2021 (pag. 13-14)

La differenza dell'ammontare totale di tutte le rate da pagare fino alla fine del periodo di ammortamento post-rinegoziazione e l'importo complessivo delle rate ante rinegoziazione è indicato nella seguente tabella dalla quale si evince che l'esborso complessivo da sostenere per le rate di ammortamento di tali presiti alla fine del relativo periodo va ad aumentare, in esito alla rinegoziazione, per oltre 3,2 milioni di euro:

	Prestito obbligazionario rinegoziato	Mutui rinegoziati
ammontare complessivo di tutte le rate da pagare ante-rinegoziazione (a)	116.502.619,73	45.051.546,44
ammontare complessivo di tutte le rate da pagare post-rinegoziazione (b)	116.728.736,76	48.132.313,76
Differenza (b-a)	226.117,03	3.080.767,32

Fonte: rielaborazione Corte dei conti su dati trasmessi dall'Ente con nota del 28/9/2021 (pp. 11-13)

11.2 In relazione a quanto precede si osserva quanto segue.

Il Comune di Lecce ha un elevato livello di indebitamento. Lo *stock* del debito residuo al 31/12/2020 (euro 138.021.605,61) rapportato agli accertamenti di competenza delle entrate correnti dello stesso esercizio (euro 132.941.829,31) supera la soglia del 100% (soglia superata anche in tutti i precedenti esercizi dal 2016 al 2020) e rappresenta un profilo critico nell'ottica del riequilibrio economico-finanziario.

Nel 2020 l'Amministrazione comunale ha posto in essere operazioni di rinegoziazione/sospensione di mutui che nel medesimo esercizio hanno prodotto complessivamente risparmi per circa 2,6 milioni di euro. Tali risparmi sono stati totalmente sottratti alle finalità di investimento ed integralmente destinati a finanziare l'equilibrio di parte corrente, peraltro non conseguito. Poi, l'operazione di rinegoziazione dei mutui comporta un incremento complessivo degli oneri finanziari a carico dell'Ente e, per svariati mutui, implica un aumento della relativa durata, in più di un caso non di poco superiore ai 3 anni, quindi, il vincolo all'indebitamento si protrae per un numero maggiore di esercizi rispetto a quelli originariamente previsti. La rinegoziazione se può aver generato, da un lato, il vantaggio immediato nel 2020 della riduzione della spesa annuale per il rimborso delle rate in ammortamento, dall'altro lato ha comportato un aumento della spesa complessiva per oneri finanziari in conseguenza della maggior durata dell'indebitamento ed un irrigidimento dei bilanci futuri (cfr. Sez. reg. controllo Abruzzo 11/2021/PRSE). Inoltre, occorre considerare che il prolungamento della durata dei singoli mutui comporta il venir meno del collegamento tra la durata fisica

dell'investimento originario ed il suo finanziamento. In proposito, i principi contabili prevedono che "*Ai fini del mantenimento dell'equilibrio patrimoniale, è opportuno commisurare il periodo di ammortamento dell'indebitamento al presumibile periodo nel quale gli investimenti correlati potranno produrre la loro utilità*" (§3.17 dell'all. 4/2 al d.lgs. 118/2011).

Del resto, il significato del vincolo all'indebitamento solo per spesa per investimento, prevista dall'ultimo comma dell'art. 119 della Costituzione, si fonda tanto nella dinamica della produzione del reddito futuro, quanto nell'esigenza della realizzazione di un'equità intergenerazionale. L'allungamento del periodo di ammortamento determina una gestione della passività ormai scollegata dall'investimento originario e può non rispondere a criteri di sana gestione finanziaria in quanto comporta lo scollamento tra la durata tecnica dell'investimento finanziato con il mutuo e la durata del corrispondente indebitamento nonché lo spostamento al futuro di oneri senza più la necessaria corrispondenza con l'utilità dell'investimento finanziato.

In definitiva, la sospensione/rinegoziazione dei mutui volta a garantire un risparmio solo nell'immediato finisce per irrigidire ulteriormente il bilancio in chiave prospettica tanto più in considerazione delle consistenti quote di disavanzo cui il Comune di Lecce è tenuto a dare copertura in un'ottica pluriennale. Tale operazione, dunque, ha contribuito a migliorare il risultato di amministrazione e l'equilibrio di bilancio (comunque non conseguito) relativamente al solo esercizio 2020, ma non può certo essere valutata positivamente nella prospettiva del risanamento complessivo poiché determina il ribaltamento su future generazioni di un elevato ammontare di debito, mentre l'Amministrazione comunale già beneficiava della possibilità di ripianare diverse tipologie di disavanzo in un frastagliato e dilatato orizzonte temporale, comunque ben più ampio di quello ordinario (30 anni, poi divenuti 10, per la componente da FAL, 15 anni per il disavanzo relativo alla procedura di riequilibrio, 30 anni per il disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario). Pertanto, in relazione a tali aspetti, ancor più nella logica del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, occorre sottolineare che il rientro dal *deficit* deve essere raggiunto mediante la produzione annuale di un surplus di gestione che, facendo salva la copertura delle spese obbligatorie, garantisca anche un margine per la copertura del disavanzo accumulato; per la clausola generale di equilibrio ed a vantaggio delle generazioni future, le misure straordinarie sono ammesse solo *ad addendum*, nel presupposto di un bilancio che sia già in grado di produrre la copertura delle spese

obbligatorie senza produrre nuovo disavanzo (cfr. Sez. reg. controllo Lazio, n. 60/2021/PRSP).

12. Parametri di deficitarietà strutturale

Ai fini dell'esame del piano di riequilibrio, anche in base a quanto indicato dalla deliberazione della Corte dei conti, n. 5/SEZAUT/2018/INPR, un utile riferimento valutativo può rinvenirsi nel sistema parametrale per l'individuazione degli enti locali strutturalmente deficitari delineato dal D.M. 28/12/2018. In proposito si ricorda che si sensi dell'art. 242, comma 1, TUEL, sono da considerarsi in condizioni strutturalmente deficitarie gli enti locali che presentano gravi e incontrovertibili condizioni di squilibrio, rilevabili da un'apposita tabella, da allegare al rendiconto della gestione, contenente parametri obiettivi dei quali almeno la metà presentino valori deficitari. Nondimeno, secondo il consolidato orientamento di questa Sezione regionale di controllo, anche il solo mancato rispetto di uno di questi parametri costituisce un indice di allarme sulla tenuta dei conti in termini di sana, prudente e corretta gestione finanziaria (*cfr*. Sezione regionale controllo Puglia n. 103/2020/PRSE, n. 4/2021/PRSP, n. 48/2021/PRSE).

Sulla base dei riscontri effettuati in BDAP e in Finanza locale (per il solo 2018), la situazione dei parametri di deficitarietà risultante dai rendiconti degli esercizi 2018-2019-2020 e dal bilancio 2021 del Comune di Lecce, è risultata essere la seguente:

- Rendiconto 2018: non sono rispettati i tre seguenti parametri di deficitarietà.
  - P3 - Cod. indicatore 3.2 (*anticipazione di tesoreria all'inizio dell'esercizio successivo/max previsto dalla norma > di zero)*
  - P5 - Cod. indicatore 12.4 *(Sostenibilità disavanzo effettivamente a carico dell'esercizio) maggiore dell'1,20%,*
  - P7 - Cod. indicatore 13.2+13.3 (*Debiti in corso di riconoscimento + Debiti riconosciuti e in corso di finanziamento) maggiore dello 0,60%*
- Rendiconto 2019: non sono rispettati i quattro seguenti parametri di deficitarietà.
  - P3 - Cod. indicatore 3.2 (*anticipazione di tesoreria all'inizio dell'esercizio successivo/max previsto dalla norma > di zero)*
  - P5 - Cod. indicatore 12.4 *(Sostenibilità disavanzo effettivamente a carico dell'esercizio) maggiore dell'1,20%*

- P6 - Cod. indicatore 13.1 (*debiti fuori bilancio riconosciuti e finanziati/ totale impegni titolo I e II >1%)*
- P7 - Cod. indicatore 13.2+13.3 (*Debiti in corso di riconoscimento + Debiti riconosciuti e in corso di finanziamento) maggiore dello 0,60%*

– Rendiconto 2020: non è rispettato il seguente parametro di deficitarietà.

- P5 - Cod. indicatore 12.4 *(Sostenibilità disavanzo effettivamente a carico dell'esercizio) maggiore dell'1,20%*

– Bilancio 2021: non sono rispettati i seguenti quattro parametri di deficitarietà.

- P3 - Cod. indicatore 3.2 (*anticipazione di tesoreria all'inizio dell'esercizio successivo/max previsto dalla norma > di zero)*
- P5 - Cod. indicatore 12.4 *(Sostenibilità disavanzo effettivamente a carico dell'esercizio) maggiore dell'1,20%*
- P6 - Cod. indicatore 13.1 (*debiti fuori bilancio riconosciuti e finanziati/ totale impegni titolo I e II >1%)*
- P7 - Cod. indicatore 13.2 + 13.3 (*Debiti in corso di riconoscimento + Debiti riconosciuti e in corso di finanziamento/ Totale accertamento entrate dei titoli 1, 2 e 3 > 0,60%)*

A conferma delle numerose problematiche sin qui descritte, si rileva che il Comune di Lecce, negli esercizi interessati dalla procedura di risanamento, ha continuato a registrare una situazione di grave criticità finanziaria, dimostrata proprio dal superamento di svariati parametri di deficitarietà, come sopra illustrato. Si osserva inoltre che, relativamente al consuntivo 2019, la violazione di quattro parametri su otto conduce ad accertare la condizione di ente strutturalmente deficitario; analoga condizione, per effetto del superamento di quattro parametri su otto, è quella che emerge dall'apposita tabella di riscontro allegata al bilancio dell'esercizio 2021.

13. Valutazioni conclusive della Sezione.

Ai sensi dell'art. 243-*quater* del d.lgs. n. 267/2000, la Corte dei conti delibera sull'approvazione o sul diniego del piano "*valutandone la congruenza ai fini del riequilibrio*". Il primario criterio di legge da assumere a riferimento, infatti, è quello della congruenza, evocato dai commi 3 e 7 dell'art. 243-*quater* comma 7 TUEL e declinato nei suoi contenuti e significati principali dal D.lgs. n. 118/2011 (allegato n. 1, postulato n. 8). In base a tale

precetto, gli atti che declinano il ciclo di bilancio devono connotarsi per una costante coerenza e proporzione tra mezzi e fini. Per tale ragione, il principio riguarda la programmazione e contemporaneamente la rendicontazione di bilancio, tra le quali deve sussistere coerenza e continuità (SS.RR. spec. comp. n. 10/2021/EL). Al riguardo, il d.lgs. n. 118/2011 stabilisce che "*La congruità consiste nella verifica dell'adeguatezza dei mezzi disponibili rispetto ai fini stabiliti. Il principio si collega a quello della coerenza, rafforzandone i contenuti di carattere finanziario, economico e patrimoniale, anche nel rispetto degli equilibri di bilancio. La congruità delle entrate e delle spese deve essere valutata in relazione agli obiettivi programmati, agli andamenti storici ed al riflesso nel periodo degli impegni pluriennali che sono coerentemente rappresentati nel sistema di bilancio nelle fasi di previsione e programmazione, di gestione e rendicontazione*" (allegato n. 1, postulato n. 8 – d.l.gs. n. 118/2011).

Dunque, oggetto di valutazione, in questa sede, è la congruenza delle misure predisposte, rispetto al fine, per l'intero arco temporale programmato: in questa prospettiva, la Sezione regionale di controllo è chiamata ad una verifica di congruità tra mezzi e fini, sotto il profilo della proporzionalità dei mezzi individuati.

Tale valutazione, a conclusione delle analisi effettuate, conduce il Collegio ad una decisione di diniego dell'approvazione del Piano di riequilibrio del Comune di Lecce, in ragione degli elementi di criticità dettagliatamente esposti in narrativa e qui riepilogati con riferimento alle questioni ritenute maggiormente cruciali ai fini del diniego.

Disavanzo di amministrazione e sostenibilità del rientro dal deficit

Le valutazioni sulla quantificazione e sull'evoluzione della massa passiva del Comune di Lecce scontano la presenza di svariati fattori di squilibrio aventi modalità e orizzonti temporali di rientro differenti, né tantomeno le risposte dell'Ente hanno offerto una ricostruzione unitaria delle diverse componenti e delle connesse misure di ripristino e relative fonti di copertura (cfr. § 2.4). Al riguardo, va pure considerato che l'analisi in chiave "dinamica" della situazione economico-finanziaria dell'Ente è resa ulteriormente problematica dai convulsi interventi legislativi volti a sovrapporre modalità di recupero del disavanzo dilatate e sempre diverse, in funzione della relativa "tipologia" (così, da ultimo, per il "*FAL*", con l'art. 52 d.l. 73/2021), al più breve regime ordinario di rientro (art. 9 della l. n. 243/2012; art. 188 TUEL). Le valutazioni sulla perimetrazione della massa passiva del Comune di Lecce risentono, altresì, delle eccentriche modalità di redazione del piano di riequilibrio che descrive tale massa passiva facendo riferimento al disavanzo "*stimato*" al

31/12/2018, mentre nel formulare svariate analisi fa riferimento al triennio 2015-2017 ed all'ultimo rendiconto approvato relativo all'esercizio 2017. Nello stesso senso, alcuni rilevanti profili di incertezza sono scaturiti dai seguenti elementi (cfr. § 2.5-2.8): anomala modalità di determinazione del disavanzo da ripianare in 30 anni *ex* d.m. 2/4/2015 in applicazione della facoltà concessa dall'art. 2, comma 6, d.l. 78/2015 (§ 2.5); quantificazione in difetto del disavanzo applicato negli esercizi 2019-2020 per effetto della mancata iscrizione delle quote del disavanzo da riaccertamento straordinario e da PRFP non recuperate nei precedenti esercizi; scarsa chiarezza relativamente alla natura delle passività potenziali stimate nel piano di riequilibrio per 36 milioni di euro e sottostima dell'accantonamento per rischi e passività potenziali quantomeno nel consuntivo 2019; mancata definizione di un piano di rientro in linea con le prescrizioni dell'art. 188 TUEL in relazione all'ulteriore disavanzo di gestione emerso al 31/12/2019 per l'ammontare di 6,1 milioni di euro.

Il disavanzo di amministrazione complessivo, individuato nel piano di riequilibrio per l'importo stimato al 31/12/2018 di euro -72.935.074,60, viene quantificato con l'approvazione del rendiconto 2020 in euro -83.283.293,19. Nei primi anni di attuazione del piano, l'evoluzione del disavanzo ha fatto registrare un deterioramento della situazione finanziaria al 31/12/2019 e un miglioramento della parte disponibile al 31/12/2020. La gestione 2020 ha mostrato, però, un disequilibrio della parte corrente del bilancio, benché gli equilibri di parte corrente e lo stesso risultato di amministrazione del 2020 avessero beneficiato, tra l'altro, del consistente risparmio, non certo di natura strutturale, derivante dalla complessiva operazione di rinegoziazione/sospensione dei mutui (cfr. *supra* § 11), del ragguardevole afflusso di trasferimenti statali compensativi ricevuti nel 2020 e, per quanto attiene agli equilibri, dell'applicazione di una quota di disavanzo inferiore a quella che avrebbe dovuto essere applicata (cfr. § 2.8). Ad ogni modo, in una essenziale chiave di lettura, si deve constatare che la componente negativa derivante dall'accantonamento del FAL a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 4/2020 e l'emersione di un ulteriore disavanzo di gestione al 31/12/2019 descrivono una situazione complessiva in cui, nonostante il miglioramento indicato dal Comune nel 2020, il disavanzo accertato al 31/12/2020 è pari ad euro 83,2 milioni di euro a fronte di un valore che, in fase di avvio di PRFP era stato stimato, al 31/12/2018, in 72,9 milioni di euro.

Orbene, l'esame condotto e la complessiva valutazione delle diverse componenti in gioco, non consentono di pervenire ad un positivo giudizio di congruità dello strumento di risanamento azionato dal Comune di Lecce a titolo di PRFP poiché le misure predisposte non sembrano, in chiave prospettica, poter consentire il raggiungimento del prefissato riequilibrio, né il triennio 2018-2020 ha mostrato i necessari e auspicati miglioramenti sul versante delle entrate proprie e di quelle da recupero evasione.

Pertanto, alla luce degli obiettivi di risanamento e dei mezzi e delle risorse disponibili per il ripiano, alla data del giudizio, non può esprimersi una valutazione positiva sulla "sostenibilità" del rientro (con ciò intendendosi la capacità finanziaria di garantire il regolare adempimento delle obbligazioni via via esigibili), in considerazione, primariamente, delle evidenziate problematiche di cassa e della scarsa capacità di riscossione delle entrate nei termini sopra illustrati, nonché dell'elevato *stock* di debito residuo dell'Ente e del percorso di riduzione del disavanzo, gravato adesso dalla ulteriore quota scaturente dall'accantonamento del FAL.

L'Amministrazione comunale presenta, infatti, un elevato livello di indebitamento (cfr. § 11). L'alleggerimento della rata annuale avvenuto nel 2020 e scaturito dal complesso delle operazioni di rinegoziazione/sospensione dei mutui effettuate nel corso dello stesso esercizio 2020 se può aver generato, da un lato, il vantaggio immediato della riduzione della spesa annuale per il rimborso delle rate in ammortamento nel 2020 (risparmio interamente destinato alla parte corrente del bilancio), dall'altro lato ha comportato un aumento della spesa complessiva per oneri finanziari in conseguenza della maggior durata dell'indebitamento ed un irrigidimento dei bilanci futuri. Infine, vi è anche da aggiungere che, a decorrere dal corrente esercizio, la quota annua del disavanzo da applicare deve contenere un'ulteriore posta relativa al cosiddetto FAL che l'Ente ha dichiarato di voler recuperare nel termine di 10 anni con una quota annua di € 2.846.859,61. In questo quadro, riguardo alla consistenza della quota di disavanzo da recuperare, un importante parametro valutativo è fornito dal sistema parametrale dal quale emerge, significativamente, il superamento del parametro di deficitarietà n. 5 (Indicatore 12.4 - Sostenibilità disavanzo effettivamente a carico dell'esercizio maggiore dell'1,20%) in tutti gli esercizi 2018, 2019 e 2020 ed un'analoga indicazione si ricava anche dall'apposita tabella di riscontro allegata al bilancio 2021. Sulla sostenibilità del disavanzo a carico del

bilancio, quindi, il sistema parametrale delineato dal d.m. 28/12/2018, fornisce un'oggettiva indicazione in senso costantemente negativo (cfr. § 12).

Situazione di cassa.

Gli squilibri di cassa restano una grossa problematica dell'Ente. Non sono stati predisposti efficaci strumenti di contrasto ai predetti squilibri né l'andamento delle entrate consente di intravedere, anche in prospettiva, la possibilità di limitarne l'impatto sulla gestione. Peraltro, per quanto concerne la liquidità da rimborsare indicata nella massa passiva (32 milioni di euro), con particolare riferimento al ripristino dei vincoli di cassa, occorre constatare che il piano di riequilibrio manca di individuare una qualche previsione, oltre che l'indicazione dei mezzi da adoperare, per l'integrale ricostituzione degli stessi. L'assenza di una tale indicazione, con una scissione, anche in termini di orizzonte temporale, del ripristino dei vincoli di cassa rispetto al recupero delle altre passività del piano, genera una carenza inaccettabile sia sul piano sistematico sia in punto di valutazione della congruità dell'obiettivo di riequilibrio e dei correlati mezzi di ripristino.

Sul piano sostanziale, la gestione dell'Ente continua ad essere attraversata da tensioni di cassa che prefigurano notevoli difficoltà nel condurre a conclusione i procedimenti di spesa (con il relativo pagamento) entro tempi fisiologici. Le problematiche di cassa si traducono, inesorabilmente, nella difficoltà di effettuare celermente i pagamenti nel rispetto delle tempistiche prescritte dalla legge, come dimostrato dall'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti (cfr. § 5). In questo ambito, la Sezione ha potuto, altresì, rilevare il costante massiccio ricorso all'anticipazione di tesoreria, con annesso esborso di cospicui interessi passivi ed il reiterato consistente utilizzo di entrate vincolate per spese correnti che non vengono ripristinate (l'ammontare dei vincoli da ricostituire al 30/06/2021 è di 13,9 milioni di euro e il fondo cassa è interamente vincolato). In definitiva, il ciclo di cassa registra squilibri cronici di proporzioni molto consistenti, generati da problematiche di riscossione patologiche che non appaiono recedere anche dopo l'avvio della procedura di riequilibrio, né risultano essere state predisposte misure strutturali idonee a fronteggiare la descritte situazione e a rispristinare gli equilibri di cassa (cfr. § 6).

Riscossione delle entrate proprie e delle entrate in conto capitale. Recupero evasione tributaria.

Al giudizio negativo sulla congruità del piano di riequilibrio contribuisce in modo significativo la valutazione sull'adeguatezza delle misure di incremento di entrata adottate dall'Ente: tale valutazione negativa è ancorata ad una capacità di riscossione complessiva

delle entrate proprie e delle entrate da recupero evasione che non appare in grado di consentire la necessaria inversione di rotta nell'ottica del riequilibrio economico-finanziario pluriennale (cfr. § 8).

In tal senso, il piano di riequilibrio, dopo aver indicato che "*l'elemento determinante dello squilibrio del Comune di Lecce riguarda la difficoltà di riscossione delle entrate e il necessario accantonamento a FCDE nel bilancio di previsione e rendiconto*" individua il potenziamento della riscossione quale fondamentale strumento di risanamento attribuendo un ruolo preminente alle azioni di contrasto all'evasione tributaria. Tuttavia, le misure volte ad incrementare le entrate sono risultate del tutto insufficienti. Le percentuali di riscossione complessiva delle entrate proprie e delle entrate da recupero evasione sono molto basse e mostrano un andamento incompatibile con le necessità imposte dall'auspicato riequilibrio; in particolare, le percentuali di riscossione delle entrate da recupero evasione, cui pure il piano attribuisce una valenza strategica, offrono un contributo a dir poco esiguo al percorso di risanamento. Anche per quanto attiene alle entrate di parte capitale si registra una scarsa capacità di riscossione complessiva nonché l'inattendibilità delle relative previsioni di bilancio. Alquanto deficitaria è risultata, altresì, la riscossione delle entrate derivanti dall'alienazione di beni patrimoniali.

Gestione dei residui

L'analisi dei residui, specialmente di quelli attivi, ha palesato una situazione che mal si concilia con gli stessi principi contabili cui gli enti locali sono chiamati a dare applicazione nell'orizzonte tracciato dalla cosiddetta "*disciplina armonizzata*" e, in particolare, dalla competenza finanziaria potenziata.

Sul versante della spesa (§ 9.4), pur considerando la notevole riduzione dei residui passivi avvenuta nel corso dell'esercizio 2020, si rileva al termine del medesimo esercizio la sussistenza di oltre 21 milioni di euro di residui passivi con anzianità superiore ai 5 anni che rappresentano più del 30% del totale dei residui passivi conservati al 31/12/2020, con 6,3 milioni di euro di residui passivi del titolo I provenienti da esercizi antecedenti al 2016. La presenza di una così elevata quantità di residui passivi provenienti da esercizi precedenti al 2016, oltre ad urtare contro i principi dell'armonizzazione contabile, è assai poco giustificabile alla luce delle rilevantissime iniezioni di liquidità percepite ai sensi del d.l. n. 35/2013 (oltre 33 milioni di euro) e delle ancor più consistenti anticipazioni di tesoreria di cui l'Ente ha usufruito e continua ad usufruire (cfr. § 6).

Sul versante delle entrate (cfr. § 8.4) la situazione dei residui si presenta ancor più problematica: al 31/12/2020 i residui attivi con anzianità superiore ai cinque anni sono oltre il 30% del totale dei residui conservati alla medesima data. Nel consuntivo 2020 neppure è stato accantonato un adeguato FCDE in quanto risultano essere state sottratte al procedimento di svalutazione significative poste conservate a residuo relativamente al titolo III e alle entrate da recupero evasione; per queste ultime, peraltro, l'Ente ha riferito che il FCDE stanziato nel bilancio di previsione 2021-2023, annualità 2021, sarà incrementato di oltre un milione di euro con variazione di bilancio e che al momento dell'ultimo riaccertamento ordinario dei residui non si disponeva ancora dei dati necessari per la ricostruzione extracontabile del FCDE relativo al recupero evasione dei tributi minori, che sarà effettuata a partire dal prossimo rendiconto. Per quanto concerne poi, la mancata svalutazione di residui del titolo IV, non analiticamente motivata dall'Ente, ciò è motivo di perplessità in considerazione della vetustà di gran parte dei correlati crediti mantenuti a residuo nel consuntivo 2020.

I rendiconti degli esercizi 2018, 2019 e 2020 presentano imponenti quantità di residui attivi non di competenza che incidono pesantemente sul risultato di amministrazione e pongono in dubbio la correttezza delle operazioni di riaccertamento straordinario ed ordinario condotte dall'Ente e, *in primis*, di quella effettuata proprio in occasione dell'approvazione del piano di riequilibrio ai sensi dell'art. 243-*bis*. La grande massa di crediti provenienti da esercizi precedenti conservati al 31/12/2020, peraltro accompagnata dalla mancata svalutazione di poste di dubbia esigibilità specie nell'ambito delle entrate da recupero evasione, condiziona la genuina determinazione del risultato contabile di amministrazione talché, a fronte della quantità di crediti vetusti mantenuti a residuo, un pericolo per l'attendibilità del bilancio e, in definitiva, un rilevante ostacolo al risanamento risiede proprio nell'esigua capacità di realizzo dei residui attivi, specialmente di quelli relativi alle entrate proprie, alle entrate in conto capitale e alle entrate da recupero evasione (cfr. § 8).

Conclusioni

Il piano di riequilibrio, per come adottato dal Comune di Lecce, non risulta proporzionato alle problematiche finanziarie esistenti e idoneo, sia in termini di competenza che in termini di cassa, al risanamento finanziario dell'Ente. Conclusivamente,

per tutto quanto in precedenza esposto, si ritiene che il piano di riequilibrio finanziario pluriennale oggetto di esame non possa essere approvato.

P. Q. M.

la Sezione regionale di controllo per la Puglia, ai sensi dell'art. 243-*quater*, comma 3, TUEL

DELIBERA

di non approvare il piano di riequilibrio finanziario adottato dal Comune di Lecce con deliberazione del Consiglio comunale n. 1 del 7 gennaio 2019

DISPONE

la sospensione degli adempimenti *ex* art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 149/2011, per il termine di 30 giorni decorrenti dal deposito della presente deliberazione ovvero, in caso di ricorso alle Sezioni riunite in speciale composizione, fino ad intervenuta comunicazione dell'esito dell'impugnazione, secondo l'orientamento espresso dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 22/SEZAUT/2013/QMIG;

ORDINA

che la presente deliberazione sia trasmessa, a cura del Servizio di supporto:

- al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale e all'Organo di revisione del Comune di Lecce;
- al Ministero dell'Interno e al Prefetto di Lecce;
- alla Procura regionale della Corte dei conti per la Puglia, per i profili di competenza, ai sensi dell'art. 52, comma 4 del codice di giustizia contabile (d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174).

Così deciso, in Bari, nella camera di consiglio del 2 dicembre 2021.

Il Magistrato relatore

(dott. Antonio MARSICO)

ANTONIO MARSICO
CORTE DEI CONTI
02.12.2021 12:52:04 GMT+01:00

Il Presidente

(dott. Enrico TORRI)

ENRICO TORRI
CORTE DEI CONTI
02.12.2021 13:15:42 CET

Il Direttore della Segreteria

(dott. Salvatore SABATO)

SALVATORE SABATO
CORTE DEI CONTI
02.12.2021 13:27:02 CET