



DELIBERAZIONE N. 174/PRSP/2016

REPUBBLICA ITALIANA
La
Corte dei conti
in

Sezione regionale di controllo per la Puglia

composta dai seguenti magistrati:

Presidente di Sezione	Agostino Chiappiniello	
Consigliere	Stefania Petrucci	
Primo Referendario	Rossana De Corato	Relatore
Primo Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Referendario	Carmelina Adesso	

A seguito dell'adunanza pubblica del 13 ottobre 2016 ha assunto la seguente deliberazione.

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r. d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto l'art. 7, comma 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3";

Visto il D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL);

Vista la Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

Visto il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Visto il decreto legislativo 6 settembre 2011 n. 149;

Visto il Regolamento (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000, e



successive modificazioni;

Visto il Decreto Legislativo 23 giugno 2011, n. 118 recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42;

Viste le deliberazioni di questa Sezione regionale n. 108/PRSP/2012, n. 79/PRSP/2013, 103/PRSP/2013;

Vista la deliberazione n. 1/PRSP/2014 con la quale questa Sezione regionale di controllo per la Puglia, ai sensi dell'art. 243 quater, comma 3, del D. Lgs. 18/08/2000 n. 267, ha deliberato di non approvare il piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune di Melissano adottato con le deliberazioni del Consiglio Comunale del 06/07/2013 n. 35 e del 9/09/2013 n. 38;

Vista la sentenza delle Sezioni riunite in speciale composizione n. 14/2014/EL con la quale è stato rigettato il ricorso presentato dal Comune di Melissano contro la deliberazione n.1/PRSP/2014;

Vista la deliberazione n. 79/PRSP/2016 di questa Sezione regionale con la quale ai sensi dell'art. 243 quater, comma 3, del D. Lgs. 18/08/2000 n. 267, non è stato approvato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune di Melissano adottato con le deliberazioni del Consiglio Comunale n. 5 dell'8/04/2014 e n. 22 del 2/09/2014 e modificato con deliberazioni consiliari n. 34 del 12/12/2014, n. 9 del 18/03/2015 e n. 20 del 30/06/2015;

Vista la sentenza delle Sezioni Riunite in speciale composizione n. 13/2016/EL con la quale è stato dichiarato inammissibile il ricorso presentato dal Comune di Melissano per l'annullamento della deliberazione n. 79/PRSP/2016;

Vista la deliberazione n. 145/PRSP/2016 di questa Sezione regionale di controllo con la quale è stata verificata la ricorrenza dell'ipotesi di cui all'art. 243-quater, comma 7 del D.Lgs 267/2000 e, conseguentemente, nell'esercizio delle funzioni conferite dall'art. 6, comma 2, del D.Lgs. 149/2011 e dall'art. 148-bis del D.Lgs 267/2000, è stato accertato l'inadempimento da parte del Comune di Melissano (LE) all'obbligo di adottare le necessarie misure correttive atte ad evitare gli squilibri strutturali in grado di provocare il dissesto finanziario e l'aggravamento della situazione finanziaria.

Vista l'ordinanza del Presidente n. 89/2016 del 16/09/2016 che ha convocato la Sezione, in adunanza pubblica, per il giorno 13 ottobre 2016, affinché sia accertata la ricorrenza delle condizioni di dissesto finanziario, ai sensi dell'art. 6, comma 2, II periodo del D.Lgs n. 149/2011;

Vista la documentazione trasmessa dal Comune di Melissano in data 27 settembre 2016, nei termini previsti dalla deliberazione n. 145/PRSP/2016;

Vista la documentazione depositata dal Comune di Melissano in data odierna nel corso dell'adunanza pubblica ed acquisita al protocollo della Sezione;

Udito il magistrato relatore, P. Ref. Rossana De Corato;



Handwritten signature and initials.

Udito il Sindaco del Comune di Melissano, avv. Alessandro Conte intervenuto unitamente al consigliere comunale sig. Michele Parata ed al Segretario comunale dott. Claudio Ippolito. Ritenuto in

FATTO

Il Comune di Melissano, con deliberazione del Consiglio Comunale dell'8 aprile 2014 n. 5, approvava un nuovo piano di riequilibrio finanziario pluriennale, ai sensi dell'art. 1, comma 573 bis, della L. n. 147/2013, a seguito del diniego di approvazione del precedente piano da parte di questa Sezione con deliberazione n. 1/2014/PRSP, confermata, dalle Sezioni Riunite in Speciale composizione con sentenza n. 14/2014/EL, depositata in data 22/04/2014.

Con successiva deliberazione del Consiglio Comunale n. 22 del 2 settembre 2014, l'Ente approvava il piano di riequilibrio finanziario pluriennale di durata decennale richiedendo l'accesso al fondo di rotazione, entro il termine di centoventi giorni previsto dall'art. 3, comma 2, del D. L. 6/03/2014 n. 16 convertito dalla L. 2/05/2014 n. 68 che introduceva il comma 573 bis all'art. 1 della L. n. 147/2013 (legge di stabilità 2014).

Nello specifico, il Comune di Melissano con le deliberazioni consiliari n. 22/2014, n. 34/2014, n. 9/2015 e n. 20/2015, ricorreva e rimodulava il piano di riequilibrio pluriennale, le quali, come già precisato, intervenivano successivamente alla pronuncia di questa Sezione n. 1/PRSP/2014 recante il diniego di approvazione del precedente piano di riequilibrio, confermata dalle Sezioni riunite in composizione speciale con sentenza n. 14/2014/EL.

Questa Sezione regionale con deliberazione n. 79/PRSP/2016, non approvava il nuovo piano di riequilibrio rimodulato eccependo, tra le altre violazioni di legge, l'assenza del presupposto normativo per la presentazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale medesimo, ai sensi dell'art. 1, c. 573 bis della L. n. 147/2013.

La suindicata deliberazione n. 79/PRSP/2016 (confermata dalla sentenza n. 13/2016/EL delle Sezioni Riunite in Speciale composizione) riportava nel dispositivo le motivazioni poste a fondamento del diniego dell'approvazione del piano di riequilibrio, di seguito richiamate testualmente:

"...La Sezione regionale di controllo per la Puglia, accerta le seguenti violazioni di legge ed irregolarità contabili:

l'assenza del presupposto normativo per la presentazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune di Melissano posto che l'art. 1, c. 573 bis della L. n. 147/2013 subordinava la facoltà di riproporre un nuovo piano di riequilibrio ad un miglioramento della situazione finanziaria dell'Ente nella fattispecie non verificatosi per effetto dell'aumento del disavanzo di amministrazione dell'esercizio 2013 rispetto all'esercizio 2012;

la violazione dell'art. 243 quater, comma 2, del Tuel ove si afferma che, in fase istruttoria, la commissione ministeriale può formulare rilievi o richieste e l'Ente è tenuto a



Handwritten signature or initials.

fornire risposta entro trenta giorni;

l'omessa indicazione dell'annualità 2014 nel piano di riequilibrio, rimodulato con la deliberazione consiliare n. 20/2015, in contrasto con l'art. 243 bis, comma 5, del Tuel che prevede la durata massima decennale del piano compreso l'anno in corso;

la mancata predisposizione ed elaborazione nella rimodulazione del piano di riequilibrio, avvenuta con deliberazione consiliare n. 20/2015, secondo i prospetti predefiniti dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 16/SEZAUT/2012/INPR, adottata ai sensi dell'art. 243 quater, comma 1, del Tuel;

*il mancato raggiungimento, per l'annualità 2015, dell'obiettivo di ripiano del disavanzo;
il peggioramento della situazione finanziaria complessiva in base ai dati di pre-consuntivo 2015;*

che costituisce grave irregolarità contabile la mancata corrispondenza delle anticipazioni di cassa tra accertamenti e riscossioni ed impegni e pagamenti e la sussistenza di un debito residuo per anticipazioni di cassa negli esercizi 2014 e 2015;

la presunta mancata contabilizzazione delle nuove anticipazioni di liquidità attivate ai sensi del D.L. n. 78/2015;

la mancata osservanza del disposto dell'art. 243 bis, comma 6, lett. b) che impone nella redazione del piano di riequilibrio la puntuale ricognizione anche di "eventuali debiti fuori bilancio";

la mancata osservanza dell'art. 243 bis, comma 7, primo periodo, del Tuel che impone, ai fini della predisposizione del piano di riequilibrio, una ricognizione di tutti i debiti fuori bilancio riconoscibili ai sensi dell'articolo 194;

la mancata osservanza del disposto dell'art. 243 bis, comma 7, secondo periodo, del Tuel che prevede per la rateizzazione dei debiti fuori bilancio una durata massima pari agli anni del piano di riequilibrio compreso quello in corso previo accordo con i creditori;

la sussistenza di quattro parametri di deficitarietà strutturale per gli esercizi 2013, 2014 e 2015;

l'incongruenza dei dati sulla spesa del personale e la mancata indicazione della spesa per contrattazione integrativa riferita all'esercizio 2010 sulla quale era parametrata dal legislatore la verifica del rispetto della riduzione di spesa imposta dall'art. 9 bis del D. L. n. 78/2010.

Pertanto, la Sezione, ai sensi dell'art. 243 quater, comma 3, del D. Lgs. 18/08/2000 n. 267, delibera di non approvare il piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune di Melissano adottato con le deliberazioni del Consiglio comunale n. 5 dell'8/04/2014 e n. 22 del 2/09/2014 e modificato con deliberazioni consiliari n. 34 del 12/12/2014, n. 9 del 18/03/2015 e n. 20 del 30/06/2015...".

Contro la suindicata deliberazione di diniego dell'approvazione del piano *de quo*, il Comune di Melissano presentava ricorso dinnanzi alle Sezioni Riunite in speciale composizione le quali, con sentenza n. 13/2016/EL, depositata in data 13 giugno 2016, si sono



definitivamente pronunciate sull'inammissibilità del ricorso per l'annullamento della deliberazione n. 79/PRSP/2016.

Il Comune di Melissano addiveniva alla presentazione del precedente piano di riequilibrio in seguito alle pronunce di questa Sezione n. 108/PRSP/2012 con la quale, ai sensi dell'art. 6, comma 2, del D. Lgs. n. 149/2011, si richiedeva l'adozione di numerose misure autocorrettive e di un piano contabilmente plausibile di rientro dalla situazione debitoria, e n. 79/PRSP/2013 con la quale la Sezione accertava la sussistenza nella gestione finanziaria dell'Ente di squilibri strutturali di bilancio tali da poter determinare il dissesto finanziario, nonché l'inadempimento da parte dell'Ente dell'adozione di misure correttive adeguate e di un piano di rientro contabilmente plausibile.

La procedura di dissesto-guidato, avviato dalla Sezione con le suindicate pronunce specifiche ai sensi dell'art. 6 comma 2 del D.Lgs n. 149/2011, è stata sospesa con successiva deliberazione n. 103/PRSP/2013, a seguito del ricorso alla procedura di riequilibrio da parte dell'Ente, di cui al comma 3 dell'art. 243 bis del Tuel.

Il verificarsi delle condizioni di cui all'art. 243-quater, comma 7 del Tuel, vale a dire il diniego di approvazione del piano di riequilibrio (cfr. da ultimo deliberazione n. 79/PRSP/2016) e la pronuncia sull'inammissibilità dell'impugnazione proposta dall'ente, resa dalle Sezioni Riunite in speciale composizione (cfr. Sentenza n. 13/2016/EL), ha comportato la ripresa del procedimento ex art. 6, comma 2, del D. Lgs. n. 149/2011, che la Sezione ha eseguito adottando la deliberazione n. 145/PRSP/2016.

Con il medesimo pronunciamento è stato accertato l'inadempimento da parte del Comune di Melissano (LE) all'obbligo di adottare le necessarie misure correttive atte ad evitare gli squilibri strutturali in grado di provocare il dissesto finanziario e l'aggravamento della situazione finanziaria; inoltre, per l'effetto, è stato assegnato al Comune di Melissano un termine di 10 giorni dalla comunicazione della suindicata deliberazione per la produzione di ulteriori controdeduzioni e della documentazione comprovante l'avvenuta adozione di complete ed adeguate misure correttive.

Il Comune di Melissano ha depositato, nei termini previsti dalla suindicata deliberazione, la documentazione che ha ritenuto attinente ai rilievi formulati, tuttavia, non ha relazionato in merito alle gravi violazioni ed irregolarità rilevate dalla Sezione, così come esplicitamente richiesto con la deliberazione n. 145/PRSP/2016, ma si è limitato a trasmettere le tabelle dimostrative dei risultati della gestione 2015, dell'anticipazione di tesoreria, nonché a fornire alcuni aggiornamenti sulla situazione debitoria e del contenzioso.

Il Revisore dei conti, invece, oltre ad aver controfirmato la documentazione trasmessa dal comune, ha inoltrato una relazione di accompagnamento alla stessa ed un approfondimento su una specifica partita debitoria, ritenuta impropriamente eliminata dalla spesa nel rendiconto 2015.

Nel corso dell'adunanza pubblica, dopo la relazione del magistrato istruttore, il legale rappresentante dell'ente, al fine di fornire ulteriori informazioni per un corretto



inquadramento della situazione economico-finanziaria in cui versa il Comune di Melissano, ha depositato una relazione integrativa alla quale si è sostanzialmente riportato durante la discussione orale.

Considerato in

DIRITTO

1.- Quadro normativo

Questa Sezione regionale di controllo è chiamata a deliberare, ai sensi dell'art. 6, comma 2, II periodo del D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 149 (c.d. decreto premi e sanzioni), il perdurare dell'inadempimento e la sussistenza delle condizioni di cui all'art. 244 del D. Lgs n. 267/2000, a seguito della mancata adozione, da parte del Comune di Melissano (LE), delle misure correttive necessarie per superare gli squilibri strutturali di bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario accertata con le deliberazioni n. 79/PRSP/2013 (inadempimento dell'adozione di un piano di rientro contabilmente plausibile), n. 79/PRSP/2016 del 2 marzo 2016 (diniego di approvazione del piano di riequilibrio) e n. 145/PRSP/2016 del 28 luglio 2016 (inadempimento all'obbligo di adottare le necessarie misure correttive).

Difatti, secondo la predetta disposizione normativa, "...qualora dalle pronunce delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti emergano, anche a seguito delle verifiche svolte ai sensi dell'articolo 5 del presente decreto e dell'articolo 14, comma 1, lettera d), secondo periodo, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, comportamenti difforni dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario e lo stesso ente non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte dei conti, le necessarie misure correttive previste dall'articolo 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, la competente sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. Nei casi previsti dal periodo precedente, ove sia accertato, entro trenta giorni dalla predetta trasmissione, da parte della competente sezione regionale della Corte dei conti, il perdurare dell'inadempimento da parte dell'ente locale delle citate misure correttive e la sussistenza delle condizioni di cui all'articolo 244 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, il Prefetto assegna al Consiglio, con lettera notificata ai singoli consiglieri, un termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto. Decorso infruttuosamente il termine di cui al precedente periodo, il Prefetto nomina un commissario per la deliberazione dello stato di dissesto e dà corso alla procedura per lo scioglimento del consiglio dell'ente ai sensi dell'articolo 141 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000..."

Preliminarmente, la Sezione ritiene opportuno richiamare l'attenzione sul dettato dell'art. 6, comma 2, del D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 149.



La procedura delineata da detto articolo assegna alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti un nuovo compito, che si innesta sulle attribuzioni già assegnate alle Sezioni regionali dall'articolo 1, comma 166 e seguenti, della L. n. 266/2005, in particolare con riferimento all'attività di vigilanza sull'adozione da parte dell'ente locale delle necessarie misure correttive conseguenti all'emissione della pronuncia, attività ulteriormente valorizzata dall'art. 148-bis del D.Lgs. 267/2000, introdotto dall'art. 3 del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito nella L. 7 dicembre 2012, n. 213, che impone alle Sezioni regionali di controllo la verifica, entro trenta giorni dalla trasmissione, dei provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità ed a ripristinare gli equilibri di bilancio.

La norma dettata dall'art. 6, comma 2, del D. Lgs. n. 149/2011 individua pertanto tre fasi: la prima che può trarre origine dalle funzioni di controllo assegnate dalla su richiamata legge n. 266/2005 o dalle verifiche svolte dal Dipartimento della Ragioneria dello Stato ai sensi dell'art. 5 del D.Lgs. n. 149/2011 e dell'art. 14, comma 1, lettera d), secondo periodo, della L. 31 dicembre 2009, n. 196 e che evidenzia *comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario*.

In tal caso la Sezione regionale di controllo emette specifica pronuncia ed assegna all'ente locale un termine per l'adozione delle necessarie misure correttive, nel caso specifico del Comune di Melissano questa Sezione si è pronunciata con la deliberazione n. 108/PRSP/2012.

Nella seconda fase della procedura *de qua*, la Sezione regionale di controllo verifica l'adozione delle necessarie misure correttive, e può pronunciarsi nel senso di accertare l'avvenuta adozione di adeguate misure correttive e, conseguentemente, di verificare il venire meno delle situazioni di squilibrio oppure, può rilevare la mancata adozione delle stesse e disporre la trasmissione degli atti al Prefetto ed alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, ai sensi di legge.

La seconda fase è stata avviata, inizialmente, con la deliberazione n. 79/PRSP/2013 la quale ha testualmente accertato: *"...la sussistenza nella gestione finanziaria del Comune di Melissano di squilibri strutturali di bilancio tali da poter determinare il dissesto finanziario nonché l'inadempimento da parte dell'Ente dell'adozione di misure correttive adeguate e di un piano di rientro contabilmente plausibile come esplicitato in parte motiva..."*, e disposto la trasmissione della pronuncia specifica *de qua* al Prefetto di Lecce ed alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Come già indicato nella parte in fatto, questa Sezione con successiva deliberazione n. 145/PRSP/2016, ha ripreso e concluso tale fase procedurale, essendosi verificata una delle casistiche di cui all'art. 243-quater, comma 7 del Tuel, ovvero il definitivo diniego di approvazione (tra l'altro per la seconda volta) del piano di riequilibrio pluriennale presentato dal comune. In tal caso il legislatore dispone l'applicazione dell'art. 6 comma 2



del D.Lgs n. 149/2011.

Infine, la suindicata norma prevede una terza ed ultima fase la quale si conclude, nel caso di specie che riguarda il Comune di Melissano, con la presente pronuncia, in cui la Sezione regionale di controllo accerta, entro trenta giorni dalla predetta trasmissione degli atti, il perdurare dell'inadempimento da parte dell'ente locale delle misure correttive e la sussistenza delle condizioni di cui all'articolo 244 del D. Lgs. n. 267 del 2000.

Nel caso in cui l'accertamento indichi la sussistenza della condizione di dissesto, si innesta un'ulteriore fase dinnanzi al Prefetto il quale intima il Consiglio dell'ente ad adottare la dichiarazione di dissesto entro un termine non superiore a venti giorni ed in caso di inerzia nomina il Commissario ad acta ed avvia la procedura per lo scioglimento del Consiglio comunale.

2. Criticità inerenti ai risultati della gestione di competenza ed alla copertura del disavanzo di amministrazione

Questa Sezione con le deliberazioni n. 79/PRSP/2013 e n. 79/PRSP/2016 (quest'ultima confermata anche dalla pronuncia specifica n. 145/PRSP/2016), ha accertato che il Comune di Melissano, quantomeno a decorrere dall'esercizio finanziario 2010, esponeva una situazione di grave disavanzo di amministrazione, così come è agevolmente verificabile dalla seguente tabella:

Tabella 1 - Risultato di amministrazione ai sensi dell'art. 187, comma 1, D. Lgs. 267/2000

ESERCIZIO	2012	2013	2014
Risultato di amministrazione (+/-)	-3.062.573,29	-3.043.592,34	-3.582.349,13
di cui:			
a) Vincolato		260.000,00	310.000,00
b) Per spese in conto capitale		135.965,38	39.574,99
c) Per fondo ammortamento		0,00	0,00
d) Per fondo svalutazione crediti		0,00	0,00
e) Non vincolato (+/-) *	-3.062.573,29	-3.439.557,72	-3.931.924,12

Fonte: Dati rivenienti dalla tabella 1.5.1 del questionario a rendiconto dell'esercizio 2014 del Comune di Melissano - Tabella estrapolata dalla deliberazione n. 79/PRSP/2016

(valori al centesimo di euro)

Gli ulteriori approfondimenti effettuati per verificare la sostenibilità finanziaria del piano di riequilibrio pluriennale presentato dal comune, hanno imposto l'acquisizione, alla luce del nuovo sistema di armonizzazione contabile, dei dati aggiornati relativi alla determinazione del disavanzo complessivo da ripianare (cfr. pag. 28 e ss. della deliberazione n.



79/PRSP/2016), di seguito riportati:

Tabella 2-Determinazione del disavanzo complessivo da ripianare

TIPLOGIA DI DISAVANZO		IMPORTI AD AVVISO DEL COMUNE	IMPORTI AD AVVISO DELLA SEZIONE
(A)	Disavanzo formale "ordinario" al 31/12/2014 (Rendiconto 2014 - Deliberazione di Consiglio comunale n. 15 del 30/04/2015)	3.582.349,13	3.582.349,13
(B)	Maggior disavanzo "ordinario" per ricostituzione fondi vincolati del risultato di ammin. (Rendiconto 2014 - Questionario compilato dall'Organo di revisione e certificato al rendiconto)	0,00	349.574,99
(C=A+B) *	Disavanzo sostanziale "ordinario" al 31/12/2014 (Rendiconto 2014 - Questionario compilato dall'Organo di revisione e certificato al rendiconto)	3.582.349,13	3.931.924,12
(D) **	Maggior disavanzo "straordinario" al 01/01/2015 (Riaccertamento straordinario - Deliberazione di Giunta comunale n. 90 del 20/05/2015)	1.039.168,05	1.039.168,05
(E=C+D)	Disavanzo complessivo da ripianare	4.621.517,18	4.971.092,17

Fonte: Tabella costruita dalla Sezione con i dati del questionario SIQUEL a Rendiconto 2014 e del piano relativo alla D.C.C. n. 20/2015 - Tabella estrapolata dalla deliberazione n. 79/PRSP/2016

*(valori al centesimo di euro)

Quindi, a seguito del ricalcolo elaborato dalla Sezione per le motivazioni ampiamente illustrate nella suindicata deliberazione n. 79/PRSP/2016, ed alle quali si rinvia integralmente, l'entità del disavanzo di amministrazione complessivo che il comune avrebbe dovuto ripianare ammontava ad € 4.971.092,17, Inoltre, era stato evidenziato che l'ente aveva programmato il recupero di una quota di disavanzo pari ad € - 311.351,98 nel bilancio 2015. Su tale dato la Sezione aveva manifestato alcune perplessità, in quanto riteneva incongruo tale obiettivo rispetto al risultato provvisorio della gestione di competenza relativo all'esercizio 2015; invero, sulla base dei dati provvisori trasmessi dall'Ufficio finanziario, tale risultato esponeva un saldo negativo di competenza pari ad € - 1.161.325,02, incompatibile con il programmato recupero del disavanzo.

Conclusivamente, la Sezione si era espressa, tra le altre irregolarità, anche sul mancato raggiungimento, per l'annualità 2015, dell'obiettivo del ripiano del disavanzo (cfr. dispositivo della deliberazione n.79/PRSP/2016).

Con la deliberazione n. 145/PRSP/2016, in esecuzione delle fasi procedurali previste per l'attuazione del dissesto guidato e disciplinate dall'art. 6 comma 2 del D.Lgs n. 149/2011, è stato richiesto di fornire i dati definitivi e debitamente documentati riferiti alla determinazione del disavanzo, anche in considerazione dei risultati definitivi approvati con



il conto consuntivo 2015, oltre che di relazionare in merito alle gravi irregolarità riscontrate nella precedente deliberazione n. 79/PRSP/2016.

Con la nota in data in data 27 settembre 2016, il comune si è limitato a trasmettere il seguente prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione, senza fornire adeguati chiarimenti ed approfondimenti sull'evoluzione delle risultanze attestata.

Tabella 3: Prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione al 31/12/2015

		GESTIONE		
		RESIDUI	COMPETENZA	TOTALE
Fondo di cassa al 1/1/2015				904.970,58
RISCOSSIONI	(+)	1.882.686,29	14.679.259,94	16.561.946,23
PAGAMENTI	(-)	4.020.293,24	13.446.623,56	17.466.916,80
SALDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE 2015	(=)			0,01
PAGAMENTI per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre	(-)			0,00
FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE 2015	(=)			0,01
RESIDUI ATTIVI	(+)	4.551.812,61	1.758.060,05	6.309.872,66
di cui:				
- derivanti da accertamenti di tributi effettuati sulla base della stima del dipartimento delle finanze		0,00	0,00	0,00
- derivanti da accertamenti		4.551.812,61	1.758.060,05	6.309.872,66
RESIDUI PASSIVI	(-)	3.083.306,95	1.154.489,55	4.237.796,50
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE CORRENTI	(-)			395.139,67
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE IN CONTO CAPITALE	(-)			525.156,80
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31/12/2015 (A)	(=)			1.151.779,70

Composizione del risultato di amministrazione al 31/12/2015		
Parte accantonata		
Fondo svalutazione crediti al 31/12/2015		689.270,39
Altri fondi e accantonamenti al 31/12/2015		0,00
	Totale parte accantonata (B)	689.270,39
Parte vincolata		
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili di cui all'allegato ALL-VIN-1		3.465.271,19
Vincoli derivanti da trasferimenti		0,00
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui		0,00
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente		0,00
Altri vincoli da specificare		0,00
	Totale parte vincolata (C)	3.465.271,19
Parte destinata agli investimenti		
	Totale parte destinata agli investimenti (D)	0,00
	Totale parte disponibile (E=A-B-C-D)	3.002.761,88
Se E è negativo, tale importo è iscritto tra le spese del bilancio di previsione dell'esercizio 2016 come disavanzo da ripianare		3.002.761,88

Fonte: Tabella trasmessa dal Comune di Melissano con nota acquisita al prot. n. 3306 del 27 settembre 2016

In mancanza di ulteriori informazioni sui suddetti dati, si è proceduto a confrontare tali risultanze contabili con quelle riportate nella Relazione al rendiconto 2015 dell'Organo di



revisione, al fine di verificarne la corrispondenza e la coerenza.

Il controllo effettuato ha rivelato la presenza di alcune incongruenze nell'ambito della stessa Relazione del Revisore:

- le tabelle esplicative degli equilibri di competenza (di parte corrente e di parte capitale) non coincidono con il risultato della gestione di competenza (cfr. pagg. 10 e 11);
- il risultato di amministrazione al 31 dicembre 2015 non corrisponde ai dati riportati nel prospetto riepilogativo (cfr. pagg. 14 e 16);
- la quota di disavanzo (non applicato) da considerare ai fini del calcolo del risultato di amministrazione, non sembra coincidente con l'importo complessivo da recuperare secondo quanto ricalcolato da questa Sezione con la deliberazione n. 79/PRSP/2016.

L'Organo di revisione, pur non spiegando le motivazioni di tali disallineamenti contabili, ha formulato un parere non favorevole per l'approvazione del rendiconto dell'esercizio finanziario 2015 sulla base delle seguenti considerazioni: *"...Pur registrando un miglioramento della gestione finanziaria dell'ente, almeno nei suoi dati apparenti, non si può non rilevare che la stessa presenta nella sua sostanza, una serie di criticità tali da non poter propendere per un giudizio positivo a livello contabile, poiché il risultato di amministrazione è fortemente influenzato da una serie di elementi:*

- *eliminazione di una massa consistente di residui passivi che, a parere dello scrivente organo di revisione, non è, almeno per quanto di propria conoscenza, adeguatamente motivata;*
- *mancato inserimento nel consuntivo della quota di disavanzo di amministrazione da riaccertamento straordinario da coprire nel 2015;*
- *mancata copertura del disavanzo di amministrazione esercizio precedente, neppure della quota prevista nel piano di riequilibrio pluriennale;*
- *Dubbia composizione del FCDE il cui ammontare deve essere determinato con le modalità stabilite dal decreto 118/2011, cosa che dalla documentazione inviata non risulta evidente..."*.

Nel corso della discussione orale si è chiesto al comune di fornire chiarimenti, soprattutto in ordine alle modalità di copertura del disavanzo ed alla ragione della cancellazione di alcuni residui passivi; tra questi sembrerebbe che l'ente abbia cancellato circa 153.000,00 euro di "Spese legali" (impegnate nel periodo 2012/2014), a fronte di una cospicua debitoria fuori bilancio/passività potenziali riferita, per l'appunto, alla medesima voce di spesa (cfr. successivi punti 3.1 e 4.1)

Il Sindaco ha precisato che il rendiconto 2015 è stato approvato dalla precedente Amministrazione e, pertanto, non conosce le motivazioni di tali cancellazioni, né è in grado di confermare se effettivamente, come sostiene il Revisore dei conti, non vi sia stata la copertura del disavanzo accertato dalla Corte dei conti.

Sulla base di quanto suesposto, il Collegio evidenzia che, ancora una volta, i dati contabili riferiti al Comune di Melissano palesano incongruenze e disallineamenti che non consentono



Handwritten signature or initials in the right margin.

di esprimere un giudizio di attendibilità e, più in generale, di affidabilità, così come, d'altra parte, confermato dallo stesso Revisore unico, il quale ha fatto espressamente riferimento, nel parere conclusivo al rendiconto 2015, alla sussistenza di "...dati apparenti...".

Da ultimo, il Collegio non può esimersi dal rilevare che i dati di preconsuntivo rideterminati dalla Sezione nel mese di febbraio 2016, a seguito di errori di calcolo compiuti dall'ente (cfr. Deliberazione n. 79/PRSP/2016), evidenziavano un sostanzioso disavanzo di competenza pari ad € -1.161.325,02 e non certamente un inspiegabile risultato positivo di € 1.836.206,88 (cfr. pag. 10 della Relazione dell'Organo di revisione), sul quale non è stato fornito alcun chiarimento idoneo ad interpretarne la significativa discrasia.

3.- La situazione di grave squilibrio strutturale di bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario accertato dalla Sezione con le deliberazioni n. 79/PRSP/2013, n. 79/PRSP/2016 e n. 145/PRSP/2016

3.1 - La situazione debitoria

Questa Sezione regionale con la deliberazione n. 79/PRSP/2013 aveva accertato che il Comune di Melissano versava in una situazione debitoria particolarmente critica, la quale si caratterizzava non solo per la cospicuità della massa di debiti fuori bilancio/oneri straordinari, quantificati in € 2.066.964,46 (nel 2013) ma anche per la sussistenza di rilevanti irregolarità che investivano la procedura di rilevazione, gestione, riconoscimento, rateizzazione e copertura finanziaria dei debiti medesimi (cfr. pagg. 26 e ss.)

Nello specifico, si erano evidenziate:

- inspiegabili incongruenze tra le voci di debito ancora da riconoscere nel 2012 ed i dati riepilogativi dei debiti da ripianare complessivamente;
- gravi discrasie tra il totale degli importi dei debiti fuori bilancio e gli oneri straordinari indicati nelle misure correttive;
- la mancanza di una suddivisione tra i debiti da imputare alla parte corrente della spesa e quelli in conto capitale;
- la violazione dell'art. 194 comma 2 del Tuel in ordine agli esercizi da considerare ai fini della rateizzazione dei pagamenti;
- l'esistenza di passività derivanti da contenziosi non adeguatamente quantificati, né monitorati dall'ente;
- la reiterata violazione del parametro di deficitarietà n. 8 che misura l'entità dei debiti fuori bilancio riconosciuti, e la mancata trasmissione dei relativi prospetti al Dipartimento della Finanza locale del Ministero dell'Interno;
- la mancanza e/o l'insufficienza dello stanziamento di bilancio posto a copertura della debitoria.

In definitiva, questa Sezione evidenziava un'oggettiva difficoltà nell'individuare l'esatta entità della debitoria/oneri straordinari che gravavano sul bilancio dell'ente, in considerazione delle molteplici incongruenze accertate in sede d'istruttoria, nonché ribadite nel corso dell'adunanza pubblica.



Medesima criticità era stata nuovamente rilevata nella deliberazione n. 79/PRSP/2016, con la quale, giova rammentarlo, era stata negata l'approvazione del piano pluriennale di riequilibrio finanziario presentato dal comune ai sensi dell'art. 243-bis e ss. del Tuel.

Questa Sezione, pur provando a ricostruire, in modo esauriente, l'articolato, quanto assolutamente indefinito, quadro debitorio del Comune di Melissano, anche sulla scorta degli approfondimenti istruttori posti in essere dalla Commissione ministeriale di cui all'art. 155 del Tuel, non poteva esimersi dall'accertare la sostanziale inattendibilità dei dati trasmessi dall'ente e, conseguentemente, l'assoluta incertezza dell'ammontare complessivo della debitoria.

Analoghe considerazioni sono state formulate sia dall'Organo di revisione, che aveva evidenziato l'indeterminatezza e l'incongruità dei dati relativi ai debiti fuori bilancio, che dalla suindicata Commissione la quale (cfr. pag. 14 della relazione conclusiva), aveva precisato che: *"...a seguito della richiesta istruttoria non è stato possibile avere contezza del preciso ammontare dei debiti fuori bilancio e degli oneri da transazione..."*

Nello specifico, la deliberazione n. 79/PRSP/2016 (confermata per quel che attiene ai dati contabili accertati, anche, dalla successiva pronuncia specifica n. 145/PRSP/2016) aveva, almeno in parte, ricomposto il complesso panorama debitorio del Comune di Melissano individuando la sussistenza di "debiti fuori bilancio da ripianare pari ad € 2.707.515,78" ai quali si sommano ulteriori € 927.708,13 (che saranno oggetto di approfondimento nel successivo paragrafo 4.1). inoltre ha riferito che sussistono "€ 625.591,91 ancora da estinguere", "€ 48.006,65 ancora da riconoscere" ed "€ 626.477,92 per oneri straordinari derivanti da accordi transattivi periodo 2016 - 2020"

Infine, la Sezione ha preso atto che il Comune aveva trasmesso, in occasione dell'adunanza collegiale, anche un elenco dei debiti *"...ancora inevasi alla data del 31 gennaio 2016 che, dai calcoli effettuati da questa Sezione, assommano all'importo complessivo di € 370.841,16..."* (cfr. pag. 44 e ss. della deliberazione n. 79/PRSP/2016); tuttavia, pur volendo considerare verosimile l'importo di **€ 370.841,16**, quale debitoria complessiva dichiarata dall'ente, la Sezione ha dimostrato che la liquidità di cui disponeva il comune risultava, comunque, insufficiente all'estinzione della stessa (cfr. tab. 12, pag. 49 della suindicata deliberazione).

3.2- Ricorso reiterato alle anticipazioni di tesoreria e criticità inerenti all'utilizzo ed alla ricostituzione delle somme a destinazione vincolata

Questa Sezione regionale, con la deliberazione n. 79/PRSP/2013, aveva accertato che il Comune di Melissano ricorreva ininterrottamente alle anticipazioni di tesoreria già a decorrere dal 1998, e che la situazione di cassa appariva fortemente pregiudicata in considerazione della cronica scopertura alla chiusura degli esercizi finanziari.

Il suddetto rilievo è stato reiterato nei successivi pronunciamenti, nello specifico con la deliberazione n. 79/PRSP/2016, la quale, nel riportarsi ai dati trasmessi dal Comune di Melissano in data 26 febbraio 2016, evidenziava che il debito residuo per anticipazioni non



[Handwritten signature]

restituite, alla chiusura dell'esercizio 2015, assommava ad € 209.150,08.

Al riguardo, rammenta il Collegio che il reiterato ricorso ad anticipazioni di tesoreria non solo si pone in contrasto con la finalità dell'istituto, ovvero quella di sopperire a momentanee esigenze di cassa, ma rischia di diventare una vera e propria forma di finanziamento a breve termine, se non, addirittura, uno strumento di indebitamento non consentito dall'art. 119 della Costituzione, per la copertura di spesa corrente.

Infatti, l'anticipazione di cassa, secondo l'insegnamento della Consulta, è un negozio caratterizzato da una causa giuridica nella quale si combinano la funzione di finanziamento con quella di razionalizzazione dello sfasamento temporale tra flussi di spesa e di entrata, attraverso un rapporto di finanziamento a breve termine tra ente pubblico e tesoriere; la causa di finanziamento dell'anticipazione è stata, quindi, ritenuta compatibile con il divieto di cui all'art. 119, sesto comma della Costituzione, 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 (Corte Costituzionale, sentenza n. 188/2014).

Si ritiene che il ripetuto e patologico ricorso ad anticipazioni di cassa da parte dell'Ente, nonché la mancata restituzione delle stesse alla chiusura degli esercizi, costituisca un evidente sintomo di sofferenza di liquidità aggravatosi negli anni.

La Sezione, inoltre, aveva rilevato che: *"...A tali irregolarità deve aggiungersi che nel corso dell'istruttoria svolta dalla commissione ministeriale e dai dati emerge anche l'utilizzo per spesa corrente di risorse vincolate.*

Come noto, l'art. 195 del Tuel, come modificato dal D. Lgs. n. 118/2011, prevede che gli enti locali, ad eccezione degli enti in stato di dissesto finanziario sino all'emanazione del decreto di cui all'articolo 261, comma 3, possono disporre l'utilizzo, in termini di cassa, delle entrate vincolate per il finanziamento di spese correnti, anche se provenienti dall'assunzione di mutui con istituti diversi dalla Cassa depositi e prestiti, per un importo non superiore all'anticipazione di tesoreria disponibile ai sensi dell'articolo 222.

I movimenti di utilizzo e di reintegro delle somme vincolate sono oggetto di registrazione contabile secondo le modalità indicate nel principio applicato della contabilità finanziaria. L'utilizzo di entrate vincolate presuppone l'adozione della deliberazione della Giunta relativa all'anticipazione di tesoreria e viene deliberato in termini generali all'inizio di ciascun esercizio ed è attivato dall'ente con l'emissione di appositi ordinativi di incasso e pagamento di regolazione contabile.

Il ricorso all'utilizzo delle entrate vincolate vincola una quota corrispondente dell'anticipazione di tesoreria. Con i primi introiti non soggetti a vincolo di destinazione viene ricostituita la consistenza delle somme vincolate che sono state utilizzate per il pagamento di spese correnti. La ricostituzione dei vincoli è perfezionata con l'emissione di appositi ordinativi di incasso e pagamento di regolazione contabile.

Nella versione previgente, la norma dell'art. 195 del Tuel disponeva che gli enti locali, ad eccezione degli enti in stato di dissesto finanziario sino all'emanazione del decreto di cui



all'art. 261, comma 3, potevano disporre l'utilizzo, in termini di cassa, di entrate aventi specifica destinazione per il finanziamento di spese correnti, anche se provenienti dall'assunzione di mutui con istituti diversi dalla Cassa depositi e prestiti, per un importo non superiore all'anticipazione di tesoreria disponibile ai sensi dell'art. 222. L'utilizzo di somme a specifica destinazione presupponeva l'adozione della deliberazione di Giunta relativa all'anticipazione di tesoreria da deliberarsi in termini generali all'inizio di ciascun esercizio per essere attivata dal tesoriere su specifiche richieste del servizio finanziario dell'ente. Il ricorso all'utilizzo delle somme a specifica destinazione, secondo le predette modalità, vincolava una quota corrispondente dell'anticipazione di tesoreria. Con i primi introiti non soggetti a vincolo di destinazione doveva essere ricostituita la consistenza delle somme vincolate utilizzate per il pagamento di spese correnti.

Dal raffronto delle norme emerge, pertanto, che sia secondo la normativa attuale che quella previgente, agli enti locali è consentito disporre l'utilizzo, in termini di cassa, delle entrate vincolate per il finanziamento di spese correnti; che tale utilizzo vincola una quota corrispondente dell'anticipazione di tesoreria e che, con i primi introiti non soggetti a vincolo di destinazione, gli enti hanno l'obbligo di ricostituire la consistenza delle somme vincolate. L'ammontare delle somme vincolate assume, quindi, notevole rilevanza sia per la determinazione dell'esatto ammontare sia per l'obbligo di ricostituzione che l'Ente è tenuto ad osservare...".

La probabile irregolarità nella contabilizzazione dei fondi vincolati utilizzati per impieghi correnti, era stata, anche, oggetto di richiesta di chiarimenti nel corso del contraddittorio instauratosi con il Comune di Melissano durante l'adunanza pubblica del 2 marzo 2016 (cfr. pag. 42 della deliberazione n. 79/PRSP/2016); tuttavia, i rappresentanti dell'ente non hanno fornito alcuna spiegazione, ma si sono riportati, *sic et simpliciter*, alla documentazione depositata nel corso dell'istruttoria.

Ulteriore rilievo sollevato dalla Sezione, riguardava sia l'esatta quantificazione, che le modalità di contabilizzazione seguite dal comune, in ordine alle anticipazioni di liquidità concesse dalla C.DD. e PP. con i Decreti legge n.35/2013, n. 66/2014 e n. 78/2015.

4.- La perdurante situazione di grave squilibrio strutturale di bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario alla luce dell'ulteriore istruttoria svolta

4.1 - La situazione debitoria

Con la deliberazione n. 145/PRSP/2016, in esecuzione delle fasi procedurali previste per l'attuazione del dissesto guidato e disciplinate dall'art. 6 comma 2 del D.Lgs n. 149/2011, è stato richiesto di fornire i dati aggiornati e debitamente documentati riferiti:

- all'entità dei debiti fuori bilancio e degli oneri da transazione esistenti al 31 luglio 2016;
- all'adozione di eventuali provvedimenti di riconoscimento di debito ed alle modalità di finanziamento e di copertura finanziaria degli impegni di spesa assunti;
- alla consistenza dei debiti fuori bilancio ancora da riconoscere al 31 luglio 2016, nonché delle passività potenziali esistenti alla medesima data.



[Handwritten signature]

Il Comune di Melissano, con nota di risposta in data 27 settembre 2016, non ha fornito un dato unitario ed esaustivo della situazione debitoria dell'ente, ma si è limitato a trasmettere un elenco generico di debiti fuori bilancio da riconoscere derivanti da contenzioso (pari ad **€ 251.099,05**), di passività potenziali derivanti da cause ancora in corso di definizione (pari ad **€ 209.012,62**), di debiti fuori bilancio da riconoscere e di passività potenziali di competenza dell'ufficio tecnico rispettivamente di **€ 73.000,00** e di **€ 10.122.978,66**; inoltre, ha depositato un elenco delle transazioni ancora in corso di esecuzione ed ha effettuato, mediante la compilazione di apposite tabelle, una ricognizione sullo stato del contenzioso riferito esclusivamente agli oneri derivanti dalle spese legali.

Dalla documentazione acquisita agli atti, si evince l'estrema frammentarietà, incongruenza e parzialità dei dati trasmessi, infatti, non tutti i debiti fuori bilancio da riconoscere derivanti da contenzioso sono stati inseriti nella relazione ricognitiva del contenzioso. In alcuni casi sono stati assunti impegni di spesa d'importo inferiore sia rispetto ai preventivi presentati dai legali, che agli acconti corrisposti; in altri, nonostante vi sia stato il riconoscimento del debito in anni pregressi (2010, 2011 e 2012) sembrerebbe che non vi sia stato ancora il pagamento e l'estinzione dell'obbligazione. Inoltre, nell'ambito dell'analisi del contenzioso solo in alcuni casi è stato specificato il valore della causa, mentre nessuna valutazione, quantificazione e stanziamento di bilancio sono stati effettuati relativamente agli oneri derivanti dal rischio di soccombenza.

Particolarmente problematiche appaiono, anche, alcune transazioni stipulate dal comune con i creditori: infatti, fermo restando che non è stato specificato se si tratta di contratti transattivi per i quali sia stata garantita, *ab origine*, adeguata copertura finanziaria, si rileva che, comunque, l'ente non sta pagando le rate concordate da più di un anno (per es. Enel: resta da estinguere l'importo di € 227.131,16 e l'ultima rata mensile corrisposta risale al mese di settembre 2015 ecc.).

Ben più critica è la situazione delle cd. "passività potenziali", infatti, il Comune di Melissano è stato definitivamente condannato a corrispondere agli Eredi Toma/Giannuzzi l'indennizzo per occupazione d'urgenza - Aree PEEP, quantificato dagli stessi creditori in € 9.673.807,00. Con successiva deliberazione n. 38 del 28 novembre 2015, l'ente ha riconosciuto il debito fuori bilancio per il minor importo di € 927.708,13, rideterminato a seguito di perizia di parte, prevedendo contestualmente di coprire tale spesa con mutuo da richiedere alla C.DD.e PP.. Il diniego di accensione del finanziamento *de quo* da parte dell'istituto mutuatario, e l'impossibilità di far fronte a tale debitoria con mezzi propri di bilancio, ha comportato la successiva cancellazione del relativo stanziamento dal bilancio 2015. Inoltre, sembrerebbe che allo stato l'ente non abbia concluso accordi transattivi in merito, né abbia garantito il finanziamento, neanche di quota parte, del debito nel bilancio 2016. Di seguito la tabella riassuntiva trasmessa dall'ente sulle alle passività potenziali segnalate.



Tabella 4

passività potenziali

PASSIVITA' POTENZIALI (UFFICIO TECNICO)		
EREDI TOMA / GIANNUZZI VELIA		
Somma richiesta dalla parte	Somma riconosciuta ma non finanziata come debito fuori bilancio (delibera di consiglio comunale n. 36 del 28.11.2015)	
€ 9.673.807,00	€ 927.708,13	
EREDI FACHECHI LAGHETTO CELLINI		
Somma richiesta dalla parte con consulenza tecnica di parte a firma dell'Ing. Francesco Negro (prot. 6313 del 18.07.2012 dello studio legale Sticchi Damiani)	Perizia di parte dell'Architetto Andrea Carozzo per il Comune di Melissano somme accantonate in bilancio € 50.000,00	Perizia Commissario ad Acta
€ 449.171,66	€ 40.025,88	€ 332.228,00

Medesime criticità sono ravvisabili in relazione alla passività potenziale derivante dal contenzioso Eredi Fachechi, ove, a fronte di una quantificazione del debito ad opera del Commissario *ad acta* pari ad € 322.228,00, tra l'altro, confermata dal Responsabile dell'Ufficio tecnico comunale, l'ente si è limitato ad accantonare in bilancio l'importo di € 50.000,00, e non ha intrapreso alcuna iniziativa per garantire il tempestivo riconoscimento di legittimità di tale debito ai sensi dell'art. 194 del Tuel.

Unitamente alle controdeduzioni rassegnate dall'ente in data 27 settembre 2016, è stata anche depositata dall'Organo di revisione, una relazione di accompagnamento alla documentazione richiesta con la deliberazione n. 145/PRSP/2016.

Per quel che concerne la situazione debitoria dell'ente il Revisore unico, nel prendere atto delle attestazioni e delle dichiarazioni presentate dai responsabili dei settori competenti, ha specificato che l'importo di € 251.099,05 riguarda debiti fuori bilancio da riconoscere e da finanziare, che le transazioni ancora pendenti ammontano ad € 608.508,10 e che le passività potenziali risultano essere di € 8.038.282,81; tuttavia, su quest'ultimo dato, si è limitato a rinviare alla determinazione n. 588/2016 del 5 settembre 2016 (tra l'altro non allegata alla relazione), senza fornire ulteriori chiarimenti, salvo specificare che: *"...nella stessa determinazione non si rinviene alcuna differenziazione tra passività ed attività potenziali, in quanto si limita ad indicare in maniera generica il valore della causa..."*.

Con riferimento, invece, al debito derivante dal contenzioso Eredi Toma /Giannuzzi l'Organo di revisione ha segnalato che la cancellazione dal bilancio 2015 (a seguito della mancata concessione del mutuo da parte della C.DD. e PP), di un debito (€ 927.708,13) che ha le



caratteristiche della certezza dell'*an* e del *quantum*, costituisce un'operazione impropria e censurabile sia sotto il profilo contabile, che con riferimento alla natura di "mera passività potenziale", anche in relazione alla circostanza che il Comune di Melissano non ha previsto di finanziare tale spesa, nemmeno nel bilancio di previsione 2016/2018.

Infine, in data 5 ottobre 2016 è pervenuta a questa Sezione una nota a firma della dott.ssa Luigina Toma, in qualità di ricorrente nel contenzioso contro il Comune di Melissano per il riconoscimento dell'indennizzo dovuto per occupazione d'urgenza - Aree PEEP (rif. Sentenza TAR Lecce del 24/10/2013 n. 02430/2013 e Sentenza del Consiglio di Stato del 03/07/2014 n. 03346/2014), nella quale si rappresenta che la somma dovuta dal comune per il valore venale dei fondi illegittimamente espropriati, nonché a titolo di danno risarcibile comprensivo degli interessi legali, maturato sino al 2014, ammonta a complessivi € 10.006.206,00. Nello specifico la dott.ssa Toma, ha chiesto formalmente al Comune di Melissano il pagamento della quota spettante pari ad € 1.111.800,00 (corrispondente a 1/9 del valore complessivo da liquidare).

In occasione dell'odierna adunanza collegiale, il Sindaco del Comune di Melissano, insediatosi in data 5 giugno 2016 a seguito delle ultime elezioni amministrative, ha depositato un'ulteriore memoria illustrativa, ed ha precisato che si è immediatamente fatto carico delle numerose problematiche e criticità rilevate dalla Corte dei conti in merito alla situazione economico-finanziaria dell'ente, al fine di garantire la massima collaborazione e fornire un quadro ricognitivo puntuale e preciso sui fatti contabili e sui connessi risvolti gestionali.

A tal proposito, nella memoria è stata illustrata in modo sistematico la situazione debitoria in cui versa il comune; in particolare, il Sindaco, oltre a confermare le voci di debito già indicate precedentemente (cfr. nota in data 27 settembre 2016), ha individuato ulteriori somme qualificabili come debiti fuori bilancio, di cui è venuto a conoscenza solo in prossimità dell'adunanza pubblica.

Tali "nuovi" debiti sono quantificabili in € 22.928,54 (per quote ANCI mai corrisposte dal 2005) ed in € 69.598,82 (per competenze professionali). In considerazione di quanto suindicato i debiti fuori bilancio dichiarati dal comune ammontano ad € 416.626,41.

Tuttavia, non è stato fornito alcun chiarimento in merito ai rilievi ed alle discrasie segnalate (vedi *supra*), soprattutto per quel che attiene allo stato del contenzioso ed alla mancanza di riferimenti relativi al valore delle cause, quest'ultima irregolarità è stata evidenziata, tra le altre, anche dal Revisore dei conti.

Nel corso della discussione orale, il Sindaco del Comune di Melissano ha confermato che i dati riferiti alla debitoria fuori bilancio sono stati di difficile reperimento, data la situazione di estrema confusione in cui versano, tutt'ora, gli uffici comunali; ha prospettato, inoltre, come possibile, una debitoria anche superiore ai 10 milioni di euro, considerato, per l'appunto, che non è stato indicato il valore delle cause in base al rischio di soccombenza, bensì solo in relazione alle spese legali. Infine, il Rappresentante legale dell'ente ha



segnalato che il debito riveniente dall'indennità di esproprio e dal risarcimento a favore degli Eredi Toma/Giannuzzi, potrebbe generare una spesa ben più alta della quantificazione effettuata dal perito nominato dal comune (€ 927.708,13), nel caso in cui si procedesse alla determinazione della somma da parte del Commissario *ad acta* nominato dal TAR.

Si osserva che la medesima situazione si è verificata con riferimento al debito nei confronti degli eredi Fachechi, quantificato dal perito del comune in € 40.025,88 e determinato dal Commissario *ad acta* in € 332.228,00. Anche per questa ultima partita debitoria l'ente non ha proceduto al riconoscimento del debito, né ha fornito sufficienti informazioni in ordine alle ragioni per le quali si tratterebbe di una mera passività potenziale, e non invece di un debito fuori bilancio da riconoscere secondo le procedure di legge.

In definitiva, la massa debitoria fuori bilancio dichiarata risulta, comunque, maggiore rispetto a quella attestata dallo stesso comune in occasione della deliberazione n. 79/PRSP/2016 di questa Sezione regionale che, come già si è avuto occasione di precisare, ammontava ad € **€ 370.841,16**.

Di seguito si riporta la tabella riassuntiva della debitoria dichiarata dal comune, fermo restando le irregolarità ed i rilievi già formulati in precedenza.

Tabella 5

Debiti fuori bilancio	(Settore AA.GG.) € 251.099,05 € 22.928,54 (Quote ANCI)	(Settore Tecnico) € 73.000,00 € 69.598,82 (Competenze professionali)	Totale € 416.626,41
Passività potenziali	€ 209.012,62	€ 10.122.978,66	€ 10.331.991,28
Transazioni in corso	---	---	€ 608.508,10

Fonte: Tabella elaborata dalla Sezione a seguito delle note n. 3306 del 27 settembre 2016 e n. 3487 del 13 ottobre 2016

Il Collegio, pur apprezzando lo sforzo compiuto dall'Amministrazione comunale nel fornire dati tendenzialmente completi ed esaurienti, non può esimersi dall'evidenziare che sussistono ancora molteplici dubbi sulla regolarità delle operazioni di rilevazione della debitoria fuori bilancio, sia con riferimento alla gestione del contenzioso, all'incompletezza degli stanziamenti di bilancio rispetto ai preventivi di spesa, alla parzialità della copertura finanziaria, che alla mancanza di ogni riferimento (giuridico e contabile) al valore della causa.

Appare, inoltre, particolarmente grave che il Comune di Melissano ritenga legittimo degradare a semplici passività potenziali, situazioni debitorie che sembrerebbero possedere tutti i requisiti di legge per l'attivazione del procedimento di riconoscimento del debito fuori bilancio. A titolo meramente esemplificativo, basti pensare al cospicuo debito nei confronti



degli eredi Toma/Giannuzzi, il quale pur essendo stato formalmente riconosciuto dal Consiglio comunale (cfr. deliberazione di C.C. n. 36/2015), ancorché in misura fortemente ridotta rispetto alla pretesa creditoria, è stato successivamente cancellato dal bilancio 2015 ed ignorato del tutto nelle previsioni del bilancio 2016/2018.

In altri termini, l'ente, non avendo reperito il necessario finanziamento, ha considerato tale debito fuori bilancio (definitivamente accertato dal Consiglio di Stato) *tamquam non esset*, sia sotto il profilo giuridico che contabile, e si è limitato a classificarlo *sic et simpliciter* come passività potenziale.

Né può escludersi che analoga condotta sia tenuta dal comune anche in altre situazioni debitorie, così come, d'altro canto, è già stato più volte evidenziato da questa Sezione regionale in precedenti pronunciamenti (cfr. deliberazioni n. 108/PRSP/2012, n.79/PRSP/2013, n. 79/PRSP/2016).

Pertanto, è alquanto evidente che non solo la massa della debitoria fuori bilancio dichiarata dal Comune di Melissano è connotata dall'assoluta incongruità ed inattendibilità, ma, proprio per tale motivo, risulta, con ogni probabilità, notevolmente superiore rispetto alla quantificazione operata dall'ente.

Alla luce di quanto suesposto, si osserva che le criticità inerenti ai debiti fuori bilancio/passività potenziali, contribuiscono a palesare il perdurare, se non addirittura il peggiorare, della situazione finanziaria di grave squilibrio strutturale in cui versa il Comune di Melissano, la quale, giova ripeterlo, è già stata oggetto di accertamento da parte di questa Sezione regionale. Osserva il Collegio, che la fondatezza delle suindicate valutazioni è avvalorata sia dalla cronica ed irreversibile crisi di liquidità che investe, ormai da tempo, il Comune di Melissano, che dalla grave situazione di disavanzo, così come si è avuto modo di illustrare nei precedenti punti 2 e 3.2.

4.2- Ricorso reiterato alle anticipazioni di tesoreria e criticità inerenti all'utilizzo ed alla ricostituzione delle somme a destinazione vincolata

Con la deliberazione n. 145/PRSP/2016, in esecuzione delle fasi procedurali previste per l'attuazione del dissesto guidato e disciplinate dall'art. 6 comma 2 del D.Lgs n. 149/2011, è stato richiesto di fornire i dati aggiornati e debitamente documentati riferiti:

- alle anticipazioni di tesoreria risultanti dal conto consuntivo 2015, unitamente ai dati aggiornati al 31 luglio 2016, mediante la compilazione della tabella n. 10 di cui alla deliberazione n. 79/PRSP/2016;
- all'entità del fondo cassa al 31/12/2015 ed al 31/07/2016 attestata dal Responsabile del Servizio finanziario e certificato dalla Tesoreria comunale;
- al dato aggiornato dei fondi vincolati incassati al 31 luglio 2016 e l'importo utilizzato per impieghi correnti e non ricostituito al 31 luglio 2016. Su quest'ultimo punto, era stato chiesto esplicitamente di chiarire le incongruenze segnalate in merito all'incapienza della cassa rispetto ai fondi vincolati da ricostituire.

Il comune, con nota in data 27 settembre 2016, ha riscontrato, in parte, l'istanza



istruttoria ed ha trasmesso la seguente tabella:

Tabella 6

Descrizioni voci	Consuntivo approvato 2014	Consuntivo approvato 2015	Al 31.07.2016
Entità anticipazioni complessivamente corrisposte (accertamenti di competenza al Titolo V)	4.893.913,39	5.553.306,59	2.548.996,15
Entità anticipazioni complessivamente corrisposte (incassi di competenza al Titolo V)	4.890.986,26	5.553.306,59	2.548.996,15
Entità anticipazioni complessivamente restituite (impegni di competenza al Titolo III)	5.312.438,05	4.914.776,31	2.065.606,18
Entità anticipazioni complessivamente restituite (pagamenti di competenza al Titolo III)	3.060.439,89	4.705.626,23	2.065.606,38
Entità anticipazioni non restituite al 31.12	2.260.998,16	476.895,41	841.948,27
Entrate correnti accertate del penultimo esercizio rispetto a quello di riferimento	3.791.834,10	4.538.431,41	/
(A) Limite anticipazione concedibile ai sensi dell'art. 222 TUEL	1.579.930,88	1.891.013,09	1.556.472,47
Entità delle somme maturate per interessi passivi	41.421,50	1.837,52	8.894,50
(B) Entità massima delle entrate a specifica destinazione utilizzata in termini di cassa ex art. 195 TUEL con corrispondente vincolo sulle anticipazioni concedibili	0,00	0,00	0
Limite da non superare (C=A-B)	1.530.446,85	1.233.269,67	1.556.472,47
Esposizione massima di tesoreria	1.530.446,85	1.233.269,67	1.120.617,28
Il limite dell'art.222 del TUEL è stato sfiorato della seguente percentuale	0,00%	0,00%	0
Giorni di utilizzo delle anticipazioni	209	195	143

Fonte: Tabella trasmessa dal Comune di Melissano con nota acquisita al prot. n. 3306 del 27 settembre 2016

Preliminarmente, si rileva che non sono stati trasmessi i dati relativi alla consistenza della cassa (al 31 dicembre 2015 e al 31 luglio 2016), tuttavia, dal prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione si evince che il Comune di Melissano, al 31 dicembre 2015, aveva registrato un saldo di cassa pari a 0,00 euro.

Osserva il Collegio che, in totale dissonanza con i dati trasmessi dall'ente in data 26 febbraio 2016, e recepiti nella suddetta deliberazione n. 79/PRSP/2016, ove risultava un debito residuo per anticipazioni di tesoreria non restituite al 31 dicembre 2015, pari ad € 209.150,08 (cfr. precedente punto 3.2), il Comune di Melissano ha, invece, attestato e documentato, mediante certificazione bancaria, che lo scoperto di tesoreria, alla chiusura



dell'esercizio 2015, ammontava ad € 476.895,41.

Maggiormente preoccupanti sono i dati relativi al corrente esercizio finanziario (aggiornati al 31 luglio 2016), che espongono uno scoperto (non definitivo) di tesoreria pari ad € 841.948,27, mandati da pagare pari ad € 100.713,25, somme riservate di € 55.019,32 e somme vincolate pari ad € 223.536,12, per il complessivo importo di € 1.221.216,96.

Le suddette risultanze sono state anche sintetizzate nella seguente tabella trasmessa dal comune, dalla quale si evince una disponibilità liquida pari ad € 335.255,51, a fronte di una debitoria indeterminata:

Tabella 7

DETTAGLIO	RIEPILOGO AL 31/01/2016	RIEPILOGO AL 31/07/2016
(A) Saldo conti correnti	0	0
(B) Anticipazioni accordate	1.556.472,47	1.556.472,47
(C) Utilizzo anticipazioni	807.164,70	841.948,27
(D) Somme Banca d'Italia	0	0
(E) Somme vincolate in Banca d'Italia	465.914,48	223.536,12
(F) Somme riservate	55.019,32	55.019,32
(G) Partite viaggianti	132.843,94	100.713,25
(H=A+B+C+D-E-F-G) Disponibilità liquida	95.530,03	335.255,51
(I) Debitoria complessiva dichiarata	370.841,16	
(J=H-I) Disponibilità liquida netta	-275.311,13	

Fonte: Tabella trasmessa dal Comune di Melissano con nota acquisita al prot. n. 3306 del 27 settembre 2016

Per quel che concerne, invece, i chiarimenti richiesti in merito all'entità delle somme vincolate in termini di cassa ed utilizzate per spese correnti - e quindi da ricostituire ai sensi dell'art. 195 comma 3 del Tuel - il Comune di Melissano non ha compilato la tabella, ma si è limitato a trasmettere una stampa, peraltro, praticamente illeggibile, redatta dalla Tesoreria comunale, dalla quale sembra evincersi che le entrate vincolate ammontino a complessivi € 708.574,35, mentre i dati relativi alle spese (vincolate?) non sono né visibili, né, tantomeno, intelligibili.

Nulla è stato specificato, anche nel corso dell'odierna adunanza collegiale, in ordine alle anticipazioni di liquidità concesse dalla C.DD. e PP. ai sensi dei Decreti legge n. 35/2013, n. 66/2014 e n. 78/2015, pertanto, si confermano, anche in questa sede, le gravi criticità rilevate nella deliberazione n. 79/PRSP/2016, alla quale si rinvia integralmente.

Infine, la mancanza di alcun riscontro esaustivo, in merito all'entità dei vincoli di cassa eventualmente da ricostituire, lascia trasparire la verosimile probabilità che la liquidità di cui può disporre l'ente sia, in concreto, inferiore rispetto a quella dichiarata.

Alla luce di quanto suesposto, il Collegio non può esimersi dal constatare che la situazione di grave deficit di cassa in cui versa il Comune di Melissano, sostanzialmente senza soluzione di continuità già a decorrere dal 1998, e che si è acuita ed aggravata negli ultimi cinque



esercizi finanziari, palesa un'irreversibile incapacità dell'ente di fronteggiare con risorse proprie la debitoria liquida ed esigibile.

Questo scenario sembrerebbe anche confermato dalla circostanza che l'ente, nell'ultimo anno, non ha più pagato le rate concordate con i creditori, in esecuzione di alcuni contratti di transazione (cfr. precedente punto 3.1), ed ha consentito l'accumularsi di debiti fuori bilancio, in taluni casi, solo parzialmente riconosciuti e liquidati, ovvero classificati ingiustificatamente come mere passività potenziali.

5. Conclusioni

Si ritiene, pertanto, che l'ente non sia in grado di porre in essere gli interventi correttivi atti a sanare le criticità riscontrate e che ricorrano le condizioni dello stato di dissesto finanziario. E' evidente che il Comune di Melissano, non disponendo di mezzi finanziari sufficienti ad estinguere la cospicua, quanto indeterminata massa debitoria, né potendo utilizzare, oltre i limiti legali, il flusso di liquidità concesso dal tesoriere, gestisce un bilancio gravemente squilibrato, inidoneo a fronteggiare validamente le obbligazioni liquide ed esigibili, secondo le modalità di cui agli artt. 193 e 194 del Tuel (cfr. art. 244 del D.Lgs n. 267/2000).

In altri termini, l'ente non ha adottato le necessarie misure correttive per superare gli squilibri di bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario, e, conseguentemente, la situazione di cronica e persistente insolvenza, già rilevata, in più occasioni, da questa Sezione nei precedenti pronunciamenti, si è fortemente consolidata, se non addirittura aggravata.

In considerazione di quanto suesposto, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 6 comma 2 del D.Lgs n. 149/2011, il Collegio accerta il perdurare dell'inadempimento da parte del Comune di Melissano alle misure correttive necessarie per ripristinare gli equilibri di bilancio, e la sussistenza delle condizioni di cui all'articolo 244 del D.Lgs n. 267/2000 (Tuel).

P. Q. M.

la Sezione regionale di controllo per la Puglia, nell'esercizio delle funzioni conferite dall'art. 6, comma 2, del D.Lgs. 149/2011 e dall'art. 148-bis del D.Lgs 267/2000, accerta il perdurare dell'inadempimento da parte del Comune di Melissano (LE) all'obbligo di adottare le necessarie misure correttive atte ad evitare gli squilibri strutturali in grado di provocare il dissesto finanziario e la sussistenza delle condizioni di dissesto finanziario.

- Dispone che copia della presente pronuncia sia trasmessa, a cura dell'Ufficio di supporto di questa Sezione, al Presidente del Consiglio comunale di Melissano, con invito al detto Presidente a portarlo all'attenzione del Consiglio comunale, e al Prefetto della Provincia di Lecce per i seguiti di competenza ai sensi dell'art. 6 comma 2, II periodo del D.Lgs n. 149/2011, nonché alla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali ex art. 155 del D.Lgs n. 267/2000, alla Conferenza

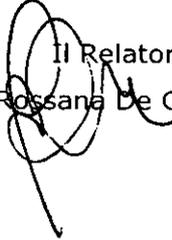


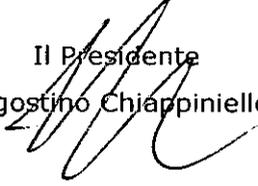
[Handwritten signature]

permanente per il coordinamento della finanza pubblica , al Ministero dell'Economia e delle finanze e al Ministero dell'Interno.

- Dispone, altresì, che copia della stessa sia trasmessa al Sindaco e, ai sensi dell'art. 239, comma 2, lett. a) del D.Lgs. n. 267/2000, all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Melissano, nonché al Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Puglia.
- Ai sensi dell'art. 31 del D.Lgs n. 33/2013, ordina che la presente pronuncia venga altresì, pubblicata sul sito internet del Comune di Melissano a cura dell'amministrazione comunale nelle modalità di legge, dando riscontro a questa Sezione dell'avvenuta pubblicazione.

Così deliberato in Bari, nella Camera di consiglio del 13 ottobre 2016.


Il Relatore
Rossana De Corato


Il Presidente
Agostino Chiappiniello



Depositata in Segreteria il **10 NOV. 2016**

Il Direttore della Segreteria
Dot. Marialuca Sciannameo

