



Deliberazione n. 59/2021/PRSE
Comune di Santi Cosma e Damiano (LT)
Esercizi finanziari 2015-2019

REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

composta dai magistrati

Roberto BENEDETTI	Presidente;
Laura D'AMBROSIO	Consigliere;
Mauro NORI	Consigliere;
Alessandro FORLANI	Consigliere;
Francesco SUCAMELI	Consigliere;
Carla SERBASSI	Consigliere;
Ottavio CALEO	Referendario;
Marinella COLUCCI	Referendario (relatrice);
Giuseppe LUCARINI	Referendario.

*Nella Camera di consiglio dell'8 giugno 2021, svolta in modalità da remoto,
ha assunto la seguente*

DELIBERAZIONE

VISTO l'art. 100, comma 2, e l'art. 103 della Costituzione;

VISTO il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni e integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni e integrazioni;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

VISTO il decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 e s.m.i., con cui è stato approvato il "Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124";

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, con le successive modificazioni ed integrazioni (TUEL);

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO l'art. 1, commi 166 e 167 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006);

VISTO il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante "*Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012*", convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTE le deliberazioni della Sezione delle Autonomie con le quali sono state approvate le linee-guida per la redazione, da parte degli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, delle relazioni di cui alla sopra richiamata legge n. 266/2005, concernenti i rendiconti degli esercizi 2015-2018 (n. 22/SEZAUT/2016/INPR e n. 29/SEZAUT/2016/INPR (2015), n. 6/SEZAUT/2017/INPR (2016), n. 16/SEZAUT/2018/INPR (2017), n. 12/SEZAUT/2019/INPR (2018);

VISTE le relazioni-questionario predisposte dall'Organo di revisione del comune di Santi Cosma e Damiano (LT) sui rendiconti per gli esercizi dal 2015 al 2018 e i dati contabili aggiornati al 31/12/2019;

VISTA la richiesta istruttoria, prot. Cdc n. 6346 del 02/12/2020;

VISTA la parziale risposta del comune di Santi Cosma e Damiano, prot. Cdc n. 2833 del 22/03/2021 e i relativi allegati;

VISTA la deliberazione-ordinanza istruttoria della Sezione n. 33/2021/PRSP;

VISTA la nota dell'Ente, prot. Cdc n. 4359 del 28/05/2021 e relativi allegati;

VISTA l'ordinanza n. 22/2021, con cui il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio, da svolgersi in modalità "da remoto" in base alla vigente normativa in tema di emergenza epidemiologica COVID-19 e secondo le

regole tecniche ed operative emanate dal Presidente della Corte dei conti con decreti nn. 139/2020, 153/2020 e 287/2020;

UDITA la relatrice, dott.ssa Marinella Colucci.

RITENUTO IN FATTO

A seguito dell'esame dei questionari per gli esercizi finanziari dal 2015 al 2018, nonché dei dati contabili reperibili in BDAP e aggiornati al 31/12/2019, è stata svolta un'attività istruttoria (prot. Cdc n. 6346 del 02/12/2020), per acquisire informazioni e chiarimenti in merito a diverse criticità riscontrate nell'ambito delle verifiche d'ufficio. Con successiva nota del 22/03/2021 (prot. Cdc n. 2833) e relativi allegati, l'Ente ha dato parziale riscontro a quanto richiesto.

Successivamente, la Sezione ha adottato la deliberazione-ordinanza istruttoria n. 33/2021/PRSP, con cui è stato richiesto, *inter alia*, all'Ente: di adottare ogni misura utile a rimuovere le criticità riscontrate, per assicurare il rispetto della normativa in tema di pagamento dei debiti commerciali; il rispetto delle disposizioni normative sulle spese di rappresentanza e, in particolare, delle tempistiche previste per la trasmissione alla Sezione dei relativi prospetti, rammentando, altresì, che gli stessi vanno debitamente compilati e pubblicati, nonché trasmessi alla Corte dei conti, anche laddove il relativo importo sia pari a zero; di verificare il proprio debito nei confronti di Acqualatina S.p.A., in vista della prossima approvazione del rendiconto 2020, avendo cura di allegare, in tale sede, tutta la documentazione utile ad una certa determinazione dei rapporti debiti/crediti con i propri organismi partecipati.

Nella stessa deliberazione-ordinanza istruttoria, si ordinava all'Ente, anche ai sensi dell'art. 148-bis del d.lgs. n. 267/2000, di fornire riscontro, entro il 31/05/2021, in merito alle criticità evidenziate al punto 2.A della deliberazione-ordinanza istruttoria in argomento, relative, in particolare, a: cospicuo e reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria; anticipazione di liquidità; cassa vincolata; evoluzione dei risultati di amministrazione, vincoli, FCDE e ripiano del disavanzo; gestione dei residui; attività di contrasto all'evasione tributaria e riscossione delle entrate in c/residui; gestione del contenzioso; debiti fuori bilancio.

Con nota prot. Cdc n. 4359 del 28/05/2021, l'Ente ha fornito riscontro alla Sezione, nei termini che saranno di seguito meglio specificati.

Ciò posto, il Magistrato istruttore, considerato che il contraddittorio con l'Ente si è già instaurato in via cartolare e che le criticità emerse trova riscontro documentale, ha chiesto al Presidente della Sezione di sottoporre le risultanze dell'istruttoria svolta sul comune di Santi Cosma e Damiano (LT) all'esame del Collegio.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. La legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, co. 166 ha previsto che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, *"ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica"*, svolgano verifiche ed accertamenti sulla gestione finanziaria degli Enti locali, esaminando, per il tramite delle relazioni trasmesse dagli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali (co. 166), i bilanci di previsione ed i rendiconti. La magistratura contabile ha sviluppato le verifiche sulla gestione finanziaria degli Enti locali, in linea con le previsioni contenute nell'art. 7, co. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, quale controllo ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, che ha la caratteristica di finalizzare le verifiche della magistratura contabile all'adozione di effettive misure correttive da parte degli Enti interessati. L'art 3, co. 1 lett. e) del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha introdotto nel TUEL l'art. 148-bis, significativamente intitolato "Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali", il quale prevede che *"Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti"*. Ai fini della verifica in questione, la magistratura contabile deve accertare che *"i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente"*. In base all'art. 148 bis, comma 3, del TUEL, qualora le Sezioni regionali della Corte accertino la sussistenza *"di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria,*

o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno”, gli Enti locali interessati sono tenuti ad adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione della delibera di accertamento, “i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio” e a trasmettere alla Corte i provvedimenti adottati in modo che la magistratura contabile possa verificare, nei successivi trenta giorni, se gli stessi sono idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. In caso di mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o di esito negativo della valutazione, “è preclusa l’attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l’insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria”. Come precisato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 60/2013), l’art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l’art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall’art. 3, comma 1, lettera e), del d. l. n. 174 del 2012, hanno istituito ulteriori tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all’equilibrio di bilancio. Tali controlli si collocano, pertanto, su un piano nettamente distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa di natura collaborativa, almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo spettante alla Corte dei conti sulla legittimità e sulla regolarità dei conti. Queste verifiche sui bilanci degli enti territoriali sono compatibili con l’autonomia di Regioni, Province e Comuni, in forza del supremo interesse alla legalità costituzionale - finanziaria e alla tutela dell’unità economica della Repubblica perseguito dai suddetti controlli di questa Corte in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 Cost. Alla Corte dei conti è, infatti, attribuito il vaglio sull’equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell’unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell’equilibrio economico-finanziario del settore pubblico. Tali prerogative assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall’art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta

costituzionale), che, nel comma premesso al comma 1 dell'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. Qualora le irregolarità esaminate dalla Sezione regionale non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'art. 148 bis, co. 3 del TUEL, siffatta funzione del controllo sui bilanci di questa Corte suggerisce di segnalare agli Enti anche irregolarità contabili non gravi o meri sintomi di precarietà, soprattutto se accompagnate e potenziate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, anche al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l'amministrazione di ciascun Ente. In ogni caso, l'Ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni che ha ricevuto e a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento.

L'esame della Sezione è limitato ai profili di criticità ed irregolarità segnalati nella pronuncia, sicché l'assenza di uno specifico rilievo su altri profili non può essere considerata quale implicita valutazione positiva.

In linea con i principi di avvicinamento tra fase di valutazione e fase di gestione e continuità nelle verifiche di bilancio, più volte enunciati nelle linee guida della Sezione delle autonomie di questa Corte (cfr., da ultimo, delibere n. 12/SEZAUT/2019/INPR e n. 19/SEZAUT/2019/INPR), la verifica in esame è stata svolta su una pluralità di esercizi contabili, in modo da evidenziare fenomeni significativi e potenzialmente in grado di incidere sugli equilibri di bilancio.

Particolare attenzione è stata posta agli aspetti della gestione finanziaria connessi all'armonizzazione contabile la quale, sebbene ormai avviata da alcuni anni, fa registrare, ancora oggi, molteplici problematiche applicative.

2. Irregolarità della gestione finanziaria.

Tenuto conto di quanto emerso in sede istruttoria, e fermo restando quanto già accertato con la deliberazione-ordinanza istruttoria n. 33/2021/PRSP (che in questa sede si intende integralmente richiamata), la Sezione illustra, nel prosieguo, le principali criticità riscontrate, riservando sulle stesse, e su tutte le altre segnalate, gli

eventuali ed ulteriori approfondimenti che risulteranno necessari in occasione delle verifiche sui rendiconti degli esercizi successivi.

2.A. Anticipazione di tesoreria e cassa vincolata.

Dall'istruttoria svolta è emerso, in via preliminare, che l'anticipazione non rimborsata al 31 dicembre 2017 ha comportato lo sfioramento del parametro deficitario n. 9 ex D.M. 18/02/2013 "Eventuale esistenza al 31 dicembre di anticipazioni di tesoreria non rimborsate superiori al 5 per cento rispetto alle entrate correnti". Importi non rimborsati, peraltro, si registrano anche per altre annualità, come emerge dal prospetto sotto riportato, fornito dall'Ente in sede istruttoria.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Anticipazione Ottenuta	1.302.707,13	3.158.909,90	4.256.660,69	1.886.363,05	1.051.420,77	75.896,23
Anticipazione Rimborsata	1.180.350,39	3.098.669,74	3.920.002,46	1.774.018,26	1.051.420,77	75.896,23
Anticipazione Non Rimborsata	122.356,74	60.240,16	336.658,23	112.344,79	0,00	0,00

Ed il correlato saldo del conto di tesoreria è rappresentato, per il medesimo periodo, dalla seguente tabella:

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fondo di Cassa Libero	0,00	0,00	0,00	0,00	70.621,14	683.726,55
Fondo di Cassa Vincolato	115.754,39	808.605,41	430.387,37	150.516,49	428.105,08	323.115,82
Anticipazione dai fondi vincolati al 31.12	115.754,39	808.605,41	430.387,37	150.516,49	357.483,94	0,00

In particolare, fino al 2018 sono presenti somme ingenti di anticipazione di tesoreria non rimborsate al 31/12. Tale dato, piuttosto critico, migliora (sulla base dei dati forniti) nel 2019 e nel 2020, sebbene, anche per tali annualità, l'Ente continua a fare ricorso all'istituto dell'anticipazione di tesoreria (nel 2019 per euro 1.051.420,77 e nel 2020 per euro 75.896,23).

Fino al 2018, peraltro, altro dato critico da evidenziare è quello del fondo cassa al 31/12, che è sempre pari a zero. Anche per tale criticità, la situazione migliora nel 2019 e nel 2020, atteso che lo stesso risulta, rispettivamente, pari ad euro 70.621,14 nel 2019 e ad euro 683.726,55 nel 2020.

L'Ente, nella nota di risposta prot. Cdc n. 4359 del 28/05/2021, dichiara che "nel corso del tempo la situazione, pur rimanendo relativamente critica, è decisamente migliorata consentendo all'ente di giungere ad un saldo di cassa non negativo al termine dell'esercizio, pur restando in costante anticipazione dai fondi vincolati. Siamo consapevoli che il saldo di

cassa è il primo indicatore di una sana gestione e le politiche che questa Amministrazione sta attuando hanno come priorità il potenziamento del ciclo attivo, partendo dall'accertamento dell'obbligazione fino ad arrivare alla sua riscossione, nella piena consapevolezza che lo strumento principale per raggiungere tale obiettivo è rappresentato dal Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità che, comprimendo la capacità di spesa, consente di raggiungere tale ambizioso obiettivo".

In definitiva, la Sezione, nell'accertare che nel periodo 2015-2018 sono emerse criticità rilevanti in tema di cospicuo ricorso all'anticipazione di tesoreria (non rimborsata al 31/12) e in tema di carenza di liquidità dell'Ente, prende atto del miglioramento che si registra nelle annualità 2019 e 2020, riservandosi, sul punto, ogni futura verifica in sede di esame dei prossimi questionari.

Si richiama, in ogni caso, all'attenzione dell'Ente la necessità di monitorare la gestione della cassa, onde scongiurare che possano ripetersi, nel prossimo futuro, le tensioni verificatesi nel corso del periodo contabile esaminato, le quali hanno determinato un ricorso all'anticipazione di tesoreria improprio, in quanto cospicuo e reiterato, tale da poter essere assimilato ad una sostanziale elusione dell'art. 119 Cost., che consente di ricorrere ad indebitamento solo per finanziare le spese di investimento.

Permane, in ogni caso, una forte criticità collegata alla cassa vincolata, come peraltro riconosciuto dallo stesso Ente, tenuto conto dei dati riportati nel prospetto di cui sopra.

In proposito, si fa presente che, in sede istruttoria, è stata richiesta la verifica degli importi relativi alla cassa vincolata, atteso che, da controlli d'ufficio, emergono vincoli di cassa da ricostituire, con riferimento al 2019, per importi superiori rispetto a quanto indicato dall'Ente.

In particolare, al 31/12/2019, si evidenzia il permanere di vincoli di cassa da ricostituire per euro 450.793,49, dunque, per un importo maggiore rispetto alla quantificazione effettuata dall'Ente, pari ad euro 428.105,08. Si specifica che il controllo d'ufficio in parola ha riguardato la sola gestione di parte capitale, ponendo a confronto il totale dei residui passivi da riportare al 31/12, integrati con il FPV di

spesa, rispetto ai correlati residui attivi al 31/12, sommati all'avanzo destinato a spese per investimento e alle entrate di parte corrente destinate a spese in conto capitale.

Sul punto, l'Ente dichiara che *“la gestione della cassa vincolata, nelle modalità analiticamente dettagliate dal paragrafo 10.6 del principio contabile applicato 4/2 rappresenta ad oggi una grande difficoltà gestionale in considerazione delle modalità operative (peraltro in corso di revisione per l'esercizio 2021) seguite dall'ente nella procedura di emissione degli ordinativi di incasso e pagamento ed in virtù delle funzionalità e dei controlli in essere sul sistema gestionale in uso presso l'ente, oltre alle difficoltà con la tesoreria...l'Amministrazione si è posta come obiettivo strategico per l'esercizio 2021 di ri-quantificare in maniera puntuale la giacenza della cassa vincolata (anche considerando le fattispecie nelle quali si è costretti ad emettere il mandato di pagamento prima che l'Amministrazione concedente le somme effettui l'accredito delle somme) ed attivare le registrazioni sulle partite di giro ed i servizi conto terzi, ai piani finanziari E.9.01.99.06.xxx ed U.7.01.99.06.xxx affinché anche il bilancio ed il rendiconto espongano correttamente il valore delle somme vincolate utilizzate in anticipazione delle somme libere non reintegrate al 31 dicembre”*.

In buona sostanza, le difficoltà nella gestione della cassa vincolata, secondo quanto riferito dall'Ente, sono imputabili a diversi fattori, quali *“la difficoltà intrinseca dell'argomento, il mancato supporto attivo del sistema contabile in uso e, non secondario, anche la difficoltà di comprensione dell'argomento della Tesoreria. Non v'è alcun dubbio che tale problematica...debba essere attenzionata in maniera scrupolosa nel corso del 2021 e, dopo l'approvazione del rendiconto 2020, si debba procedere con una ri-quantificazione straordinaria delle giacenze dei conti vincolati, affinché si possa introdurre un corretto sistema di gestione che risolva, definitivamente, il problema che, correttamente, il Magistrato istruttore ha evidenziato”*.

Ciò posto, la Sezione richiede all'Ente di adottare, sin dall'esercizio in corso e con ogni dovuta tempestività, ogni misura gestionale e contabile idonea a garantire la corretta quantificazione della cassa vincolata e alla sua ricostituzione, nel rispetto dei principi contabili (punto 10 dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011).

In particolare, si evidenzia che (vd. deliberazione Sezione delle Autonomie n. 31/SEZAUT/2015/INPR):

a) Per una corretta interpretazione delle disposizioni del TUEL occorre far riferimento all'intero *corpus* che ora sostanzia la contabilità armonizzata, e, quindi, anche ai principi contabili e agli altri allegati al d.lgs. n. 118/2011, che costituiscono al tempo stesso norma di comportamento per gli operatori e chiave di più esplicita lettura delle disposizioni cui si riferiscono.

b) Con riferimento alle entrate vincolate, occorre distinguere tra entrate vincolate a destinazione specifica, individuate dall'art. 180, comma 3, lett. d) del TUEL; entrate vincolate ai sensi dell'art. 187, comma 3-ter, lett. d); entrate con vincolo di destinazione generica. Solo per le prime opera la disciplina prevista dagli artt. 195 e 222 del TUEL, per quanto riguarda la loro utilizzabilità in termini di cassa. Dette risorse devono essere puntualmente rilevate sia per il controllo del loro utilizzo, sia per l'esatta determinazione dell'avanzo vincolato. Pertanto le entrate vincolate di cui all'art. 180, comma 3, lettera d) possono essere utilizzate, in termini di cassa, anche per il finanziamento di spese correnti, previa apposita deliberazione della Giunta, per un importo non superiore all'anticipazione di tesoreria disponibile ai sensi dell'articolo 222, e cioè entro il limite massimo dei tre dodicesimi (salva diversa previsione normativa) delle entrate accertate nel penultimo anno precedente, afferenti ai primi tre titoli di entrata del bilancio (salvo quanto previsto per gli enti in dissesto dal comma 2 bis del medesimo articolo). I relativi movimenti di utilizzo e di reintegro sono oggetto di registrazione contabile secondo le modalità indicate nel principio applicato della contabilità finanziaria (cfr. d. lgs. n. 118/2011, all. 4/2, punto 10.2). L'utilizzo di somme vincolate riduce di pari misura il ricorso alle anticipazioni di tesoreria. L'esistenza in cassa di somme vincolate comporta che siano prioritariamente utilizzate, nei limiti e con le modalità anzi dette, prima di far ricorso ad anticipazioni di tesoreria.

c) Le entrate non gravate dai vincoli sopra indicati confluiscono nella cassa generale e sono utilizzabili per le correnti esigenze di pagamento. Il ricorso costante a somme derivanti da risorse destinate ad investimento per il pagamento di spese ordinarie, con la mancata realizzazione di programmi per mancanza di liquidità, o il formarsi di debiti, per spese impegnate ma non pagate perché le risorse vincolate non sono state ripristinate, potrebbe, nella valutazione d'assieme, costituire significativo sintomo di

una criticità (così come, peraltro, anche il ripetuto impiego delle anticipazioni di tesoreria potrebbe essere rivelatore di una crisi finanziaria strutturale) da segnalare per l'adozione delle idonee misure correttive. L'ente deve comunque usare la necessaria prudenza nella gestione di queste risorse, anche nella prospettiva del rispetto della programmazione assunta e del raggiungimento degli obiettivi per i quali, in tale sede, gli introiti in questione sono stati individuati quali fonti di finanziamento e strumenti di copertura della spesa.

d) Sotto il profilo della gestione di competenza, anche di queste somme deve essere tenuta adeguata evidenza, per la determinazione delle quote destinate ad investimento e non spese da riportare nel risultato d'amministrazione, che devono essere analiticamente dimostrate nelle note integrative.

Date le criticità rilevate, ad oggi non superate, l'Ente è tenuto a verificare, quantificare e ricostituire i vincoli di cassa, nel rispetto delle previsioni di cui all'art. 195 del TUEL. L'attività in parola non può più essere rimandata, onde scongiurare che la mancata ricostituzione di tali vincoli, protratta nel tempo, possa inficiare gli equilibri di bilancio, per carenza di risorse atte a finanziare le spese cui le entrate vincolate erano destinate.

L'Ente, inoltre, è tenuto ad una corretta determinazione della cassa vincolata attraverso la predisposizione di un sistema di evidenziazione dei vincoli alle entrate, nell'ambito di idonee procedure conformi ai nuovi principi contabili e alla pronta ricostituzione (entro il 2021) dei vincoli pretermessi nei precedenti esercizi.

La Sezione si riserva ogni futuro controllo sulla situazione di cassa esaminata in occasione dell'esame sui prossimi questionari, verificando la conformazione da parte dell'Ente a quanto sopra indicato.

2.B. Evoluzione dei risultati di amministrazione. Anticipazione di liquidità. FCDE.

Si riporta, di seguito, l'evoluzione dei risultati di amministrazione dal 2015 al 2019, unitamente agli importi accantonati a consuntivo a titolo di Anticipazione di liquidità e di FCDE, sulla base delle risultanze istruttorie e tenuto conto di quanto riferito dall'Ente.

Si evidenzia, in proposito, che i dati relativi al risultato di amministrazione (lett. A) per gli esercizi 2015 e 2016, lo specifico accantonamento a titolo di FAL per gli esercizi

2015, 2016 e 2017 e il FCDE per il 2015 risultano differenti da quelli presenti nelle banche dati e nelle relazioni dell'Organo di revisione (a titolo esemplificativo, nella relazione sul consuntivo 2015, l'Organo di revisione fa presente che l'accantonamento a titolo di FCDE risulta pari ad euro 1.359.096,15 e tale è l'importo presente nel sito del Ministero dell'Interno - finanza locale, mentre l'Ente ha dichiarato che l'accantonamento in parola risulta pari ad euro 1.223.988,98). In definitiva, per gli esercizi finanziari 2015 e 2016, si richiede all'Ente di effettuare un'attenta verifica dei dati trasmessi alle banche dati, affinché vi sia coerenza tra questi ultimi e quelli presenti nella documentazione contabile, agli atti dell'Ente.

	2015 al 1.01	2015	2016	2017	2018	2019
Risultato di Amministrazione (lett. A)	912.626,77	2.305.242,32	2.044.121,08	1994.391,93	2.871.369,97	3.413.169,18
Anticipazione liquidità		575.739,51	509.981,57	496.574,85	482.781,05	468.558,76
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12	1.223.988,98	1.223.988,98	1.340.089,33	1.602.211,95	2.497.747,80	3.541.918,66
Totale parte disponibile (lett. E)	-1.660.409,43	-849.047,43	-776.772,90	-692.994,41	-633.013,52	-1.173.854,54

- Con riferimento all'anticipazione di liquidità, sono stati richiesti chiarimenti (con documentazione a supporto), alla luce di alcune discrasie e valori poco chiari emersi dall'esame delle singole annualità.

Sul punto, l'Ente dichiara di aver ricevuto, ai sensi del D.L. n. 35/2013, un'anticipazione di liquidità pari ad euro 594.891,36, successivamente ridotta ad euro 543.565,98, allegando il relativo piano di ammortamento.

Dall'esame del piano, emerge che l'anticipazione è stata concessa in due tranches (ciascuna da euro 297.445,68), di cui la prima decorrente dal 31/05/2014 al 31/05/2042 e la seconda decorrente dal 31/05/2015 al 31/05/2042.

Non emerge, pertanto, dalla documentazione versata in atti, alcuna riduzione dell'importo dell'anticipazione di liquidità (così come dichiarato dall'Ente) che, pertanto, secondo quanto previsto dal piano di ammortamento, risulta complessivamente pari ad euro 594.891,36 (297.445,68x2).

Per quanto riguarda la contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità, l'Ente dichiara che, in occasione del riaccertamento straordinario dei residui, le somme in parola sono state oggetto di cancellazione dai residui passivi e, dunque, accantonate nel risultato di amministrazione, secondo gli importi riportati nella tabella di cui sopra, a far data dall'esercizio finanziario 2016.

In proposito, si fa presente che gli accantonamenti indicati risultano in linea con il piano di ammortamento trasmesso e che, pertanto, la restituzione dell'anticipazione di liquidità risulta coerente, sino al 2019, con l'importo (complessivo) di euro 594.891,36. Dalla documentazione versata in atti, inoltre, risulta che, a consuntivo 2020, l'accantonamento a titolo di FAL sarà pari ad euro 453.986,21 e anche tale importo appare in linea con il piano di ammortamento trasmesso.

Si evidenzia, inoltre, che lo specifico accantonamento a titolo di FAL, quale voce a sé stante nell'ambito del risultato di amministrazione, risulta presente solo dal 2018, mentre dal 2015 al 2017 le somme in parola risultano presenti nelle voci "altri accantonamenti" o "vincoli derivanti dalla contrazione di mutui".

Da ultimo, l'Ente ha fatto presente di non aver mai fatto ricorso alla facoltà di cui all'art. 2, comma 6, D.L. n. 78/2015, nonché di aver finanziato la quota annuale da rimborsare a valere sulle entrate correnti.

- Con riferimento al FCDE, è emerso che l'Ente, fino al 2018, ha utilizzato il metodo di calcolo semplificato, mentre solo dal 2019 ha fatto ricorso al metodo di calcolo ordinario. Con riferimento al FCDE di consuntivo 2018, nella relazione dell'Organo di revisione si legge *"sebbene l'Ente accantoni al Fondo Crediti Dubbia Esigibilità Euro 2.497.747,80, non è stato possibile verificare la congruità di tale fondo per la mancanza dei dati analitici sulla riscossione in conto residui degli ultimi cinque esercizi. In considerazione della difficoltà di riscossione della tassa dei rifiuti e della mancanza dell'accantonamento del FCDE, al fine di salvaguardare gli equilibri di bilancio corrente e di cassa, si segnala l'opportunità di prevedere un adeguato FCDE anche per tale entrata"*.

Dal prospetto trasmesso, relativamente al FCDE di consuntivo 2019, emerge che l'Ente ha svalutato entrate di titolo 1 (attività di recupero ICI/IMU; ICI aree edificabili da PRG periodi pregressi; recuperi IMU su terreni agricoli; TARSU/TARES/TARI; attività recupero TARSU) e di titolo 3 (riscossione coattiva

contravvenzioni cds), tenuto conto dell'andamento delle riscossioni in c/residui nel periodo 2015-2019.

Per tutte le entrate in parola, risultano piuttosto critiche le percentuali di riscossione, che si attestano tra il 5% e il 9%, con la sola eccezione delle entrate derivanti da TARSU/TARES/TARI per cui la percentuale, comunque bassa, risulta pari al 15,06%. Sino a quando, pertanto, l'andamento delle riscossioni in c/residui non migliorerà, l'Ente sarà tenuto ad effettuare importanti accantonamenti a titolo di FCDE, attesa la sua funzione di fondo rischi, diretto ad evitare che le entrate di dubbia esigibilità, previste ed accertate nel corso dell'esercizio, possano finanziare spese esigibili nel corso del medesimo esercizio. Ciò vale soprattutto dall'esercizio 2019, atteso che da tale annualità non è più possibile fare ricorso al metodo di calcolo semplificato (utilizzato dall'Ente fino al 2018) e che, come noto, il calcolo del FCDE, con metodo ordinario, è strettamente connesso all'andamento delle riscossioni in c/residui nell'ultimo quinquennio.

Per il 2020, si fa presente che, ai sensi dell'art. 107-bis del D.L. n. 18/2020, *“A decorrere dal rendiconto 2020 e dal bilancio di previsione 2021 gli enti di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, possono calcolare 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”*. Tale disposizione, nel prevedere una espressa deroga normativa per il rendiconto 2020 al riferimento al quinquennio 2016-2020, in ragione del contesto emergenziale da Covid-19, rimette agli enti la possibilità (*“possono calcolare...”*) di considerare i dati del quinquennio 2015-2019, per il calcolo del FCDE di consuntivo 2020, con riferimento, tuttavia, alle sole entrate di titolo 1 e di titolo 3. Per le restanti entrate, pertanto, ove considerate di dubbia e difficile esazione, il quinquennio di riferimento resterà quello *“ordinario”* 2016-2020.

Ciò posto, il Collegio osserva come l'Ente, nel periodo 2015-2018, avrebbe dovuto porre maggiore attenzione alla quantificazione del FCDE, atteso che, ai sensi del punto 3.3 dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, la facoltà di adottare il metodo di calcolo semplificato doveva tenere conto della situazione finanziaria complessiva dell'ente e del *“rischio di rinviare oneri all'esercizio 2019”*.

Tale rischio, nel caso in esame, si è difatti verificato, giacché, a consuntivo 2019, l'Ente registra un disavanzo pari ad euro - 1.173.854,54, che in parte sarà ripianato (vd. deliberazione consiliare n. 20 del 31/07/2020) ai sensi dell'art. 39-quater del D.L. n. 162/2019.

In particolare, l'importo di euro 596.188,00 sarà ripianato ai sensi dell'art. 39-quater del D.L. n. 162/2019, mentre la restante quota (euro 577.666,54) sarà ripianata ai sensi del D.M. 2/4/2015, tenuto conto che, con la deliberazione n. 60 del 28 maggio 2015, la Giunta comunale ha approvato il riaccertamento straordinario dei residui, accertando un maggior disavanzo pari ad euro -1.660.409,43 da ripianare in trenta rate annuali, ciascuna di importo pari ad euro 55.346,98.

- Con riferimento al riaccertamento straordinario dei residui e all'esercizio finanziario 2015, in sede istruttoria è stato richiesto all'Ente di fornire informazioni in merito alle cancellazioni dei residui attivi e passivi di parte capitale, nonché in merito al dettaglio dei vincoli formalmente attribuiti nel 2015. Sul punto, l'Ente, pur avendo evidenziato che per le annualità in esame il responsabile dei servizi finanziari era diverso dall'attuale e che *“era molto diverso il metodo di gestione che lasciava molto spazio alle gestioni extra-contabili, rendendo molto più complicato reperire e ricostruire i numeri oggetto dell'istruttoria”* non ha, di fatto, fornito alcun chiarimento. Ciò posto, la Sezione osserva come sia doveroso da parte dell'Ente procedere ad una verifica dei dati segnalati in sede istruttoria, sebbene gli stessi siano riferibili ad annualità pregresse, tenuto conto del principio di continuità degli esercizi, che conferisce valore all'equilibrio pluriennale attraverso la concatenazione dei cicli di bilancio che fa sì che ogni rendiconto sia geneticamente collegato alle risultanze dell'esercizio precedente. Si richiede, pertanto, una verifica sul punto e si richiama l'Ente ad una corretta e trasparente rappresentazione del risultato di amministrazione nelle sue componenti accantonate, vincolate e destinate. Con riserva di ogni successiva verifica.

In conclusione, alla luce delle criticità sopra emerse, si richiede all'Ente di verificare la corretta composizione del risultato di amministrazione, di effettuare congrui accantonamenti a titolo di FCDE, nel rispetto dei principi contabili, e di ripianare, nel rispetto delle previsioni di cui al D.M. 2/4/2015 e all'art. 39-quater del D.L. n.

162/2019, il disavanzo (lett. E) emerso a consuntivo 2019 (euro - 1.173.854,54), peggiorato rispetto al consuntivo 2018.

Con riserva di ogni successiva verifica in merito.

2.C. Gestione dei residui. Contrasto all'evasione tributaria. Riscossione delle entrate.

In merito alla mole dei residui, sia attivi sia passivi, si registra un *trend* in aumento dal 2015 al 2019, con conseguenti problemi connessi, da un lato, alla riscossione delle entrate (specie di titolo 1 e di titolo 3) e, dall'altro, alla gestione dei residui passivi di titolo 1, atteso che, per il 2018, l'ammontare dei residui di titolo 1 costituisce circa il 40% degli impegni relativi al medesimo titolo: 1.627.860,89/4.091.007,39).

Per il 2019, tale dato è addirittura peggiore, in quanto pari al 42,2% (1.665.119,26/3.939.923,05).

La Sezione osserva come tale rapporto vada, ad oggi, attentamente monitorato, tenuto conto del fatto che un siffatto preoccupante dato può celare il finanziamento della competenza con i residui, nonché una difficoltà strutturale dell'Ente ad ottemperare, nei termini, alle proprie obbligazioni.

Si riporta, di seguito, l'ammontare dei residui attivi e passivi al 31/12, per ciascuna delle annualità in esame.

	31/12/2015	31/12/2016	31/12/2017	31/12/2018	31/12/2019
Residui Attivi	4.451.443,88	5.280.049,11	4.689.884,66	5.695.402,42	7.197.951,11
Residui Passivi	2.146.201,56	2.768.706,98	2.432.330,30	2.731.761,13	3.381.219,80

Inoltre, dall'andamento dei residui attivi (titolo 1, 3, 9) e passivi (titolo 1, 2) dal 2015 al 2019, è emersa una critica riduzione delle riscossioni in c/residui, con particolare riguardo al titolo 1 e 3 delle entrate, che arriva, nel 2019, al 15% e al 12%, mentre, sul fronte dei residui passivi, è emersa una riduzione dei pagamenti in c/residui nel corso degli anni, anche se con percentuali meno critiche rispetto alla situazione delle riscossioni in c/residui.

Parimenti critica appare l'efficienza dell'attività di contrasto all'evasione tributaria, per cui è stato richiesto un aggiornamento dei dati, atteso che, da quelli disponibili al 2017 (fonte: questionario consuntivo 2017 - tab. 2.1), risulta che a fronte di

accertamenti, pari a complessivi euro 283.101,08, le riscossioni sono pari a soli euro 18.777,75. Sul punto, le riscossioni e gli accertamenti in questione riguardano il recupero da evasione IMU (euro 14.738,29 su euro 246.008,71) e il recupero evasione TARSU/TIA/TARES (euro 4.039,46 su euro 37.092,37).

Si ribadisce, inoltre, quanto già anticipato (in tema di FCDE) in ordine alle criticità sulle riscossioni in c/residui, per cui si registrano basse percentuali, con particolare riferimento al recupero evasione ICI/IMU, alla TARSU/TIA/TARI, al recupero TARSU e alla riscossione coattiva delle sanzioni per violazione del codice della strada.

In proposito, l'Ente dichiara che le criticità connesse alla riscossione delle entrate sono imputabili alla cronica carenza di personale che *"può solamente porre in essere le attività ordinarie di gestione..."*, fornendo il seguente prospetto delle riscossioni (in c/competenza e in c/residui), a conferma delle difficoltà emerse.

	E.1.01.01.08.002 - Imposta comunale sugli immobili (ICI) riscossa a seguito di attività di verifica e controllo	E.1.01.01.51.002 - Tassa smaltimento rifiuti solidi urbani riscossa a seguito di attività di verifica e controllo	E.1.01.01.53.002 - Imposta comunale sulla pubblicità e diritto sulle pubbliche affissioni riscossa a seguito di attività di verifica e controllo	
2016	Accertamenti Cmp	104.987,81	38.290,72	—
	Riscossioni Cmp	30.900,71	10.804,15	—
	Residui Riportati	470.041,89	142.592,36	—
	Riscossioni Res	47.207,73	12.637,36	—
2017	Accertamenti Cmp	246.008,71	37.092,37	—
	Riscossioni Cmp	14.738,29	4.039,46	—
	Residui Riportati	496.921,26	147.244,68	—
	Riscossioni Res	32.807,30	24.987,68	—
2018	Accertamenti Cmp	385.245,33	33.247,66	—
	Riscossioni Cmp	88.505,91	9.629,50	—
	Residui Riportati	693.012,09	155.309,91	—
	Riscossioni Res	33.223,37	3.892,68	—
2019	Accertamenti Cmp	197.517,00	50.000,00	20.000,00
	Riscossioni Cmp	0,00	0,00	0,00
	Residui Riportati	956.528,14	175.035,39	—
	Riscossioni Res	45.201,99	9.911,00	—
2020	Accertamenti Cmp	240.366,00	50.000,00	18.316,00
	Riscossioni Cmp	0,00	0,00	0,00
	Residui Riportati	1.108.843,15	215.124,39	20.000,00
	Riscossioni Res	35.385,11	15.050,00	15.746,37

Alla strutturale carenza di personale, l'Ente imputa anche le criticità relative all'efficienza dell'attività di contrasto all'evasione tributaria, per la quale, negli anni, si è reso necessario ricorrere ad un supporto esterno.

Secondo quanto riferito, difatti, l'Ente ha proceduto ad affidare l'attività di riscossione e di supporto all'ufficio tributi a diverse società, come di seguito riportato:

Servizio Affidato	Fornitore	Somme Accertate	Somme Riscosse	Costo Sostenuto
servizio per la riscossione coattiva delle entrate comunali di natura tributaria ed extra-tributaria per una durata triennale	ICA S.r.l	1.891.711,49	438.838,25	aggio 6%
affidamento per supporto attività ufficio tributi	INTERDATA S.r.l	Tari 19.000,00 IMU 471.472,21	Tari 12.403,00 IMU 164.263,27	3.000 annui + 15,20% del riscosso
affidamento servizio aggiornamento banca dati aree fabbricabili da prg	BREMA S.r.l.			4.044,30
emissione avvisi di accertamento imposta pubblicità, anni 2014-2015-2016-2017	BREMA S.r.l	38.316,00	15.746,37	2.500,00
affidamento attività di supporto ufficio tributi	BREMA S.r.l	Tari 49-845,41 IMU 197.517,00	Tari 7.238,00 IMU 26223,11	18.056,00

In disparte ogni considerazione sui costi sostenuti (indicati in tabella e talvolta piuttosto esosi) per gli affidamenti in parola, la Sezione osserva come non emergono miglioramenti nei risultati delle attività in esame, alla luce dei dati forniti per l'intero periodo contabile esaminato e aggiornati al 2020.

Sul punto, si rammenta che la non solerte gestione della riscossione dei tributi tende a procrastinare l'adempimento degli obblighi tributari che sono vincolati a ineludibili doveri di solidarietà (articolo 23 della Costituzione), comportando anche potenziali sperequazioni rispetto a chi osserva tempestivamente e scrupolosamente gli obblighi medesimi (vd. deliberazione Sezione regionale controllo per il Veneto n. 224/2018/PRSE). Anche la Corte costituzionale ha evidenziato come una riscossione ordinata e tempestivamente controllabile delle entrate sia elemento indefettibile di una corretta elaborazione e gestione del bilancio, inteso come «bene pubblico» funzionale «alla valorizzazione della democrazia rappresentativa» (sentenza n. 184 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 247 e n. 80 del 2017 e n. 51 del 2019).

Non sembrano, pertanto, più rinviabili azioni e misure concrete volte ad un ripensamento organizzativo dell'ufficio tributi, al fine di trovare soluzioni stabili e durature ad una criticità strutturale, a cui occorre tempestivamente porre rimedio.

Si raccomanda, in particolare, di porre in essere, prima dell'attivazione della riscossione coattiva, tutte le pratiche necessarie all'individuazione dei soggetti

debitori ed al recupero di quanto dovuto, dando luogo, nell'immediato, a tutte le attività di vigilanza e di monitoraggio a tutela delle proprie ragioni creditorie.

Ai suddetti fini appare, pertanto, necessario che il Comune implementi misure effettive ai fini dell'incameramento delle entrate da recupero dell'evasione tributaria, attraverso una costante verifica dell'efficienza delle modalità organizzative prescelte per la riscossione delle entrate proprie, con particolare riguardo alla riscossione in c/residui.

Le azioni in parola si rendono viepiù necessitate alla luce delle tensioni di cassa che sono emerse nel corso del periodo contabile esaminato e, dunque, delle difficoltà di liquidità osservate, che inducono a richiedere di non attendere il momento immediatamente precedente al decorso della prescrizione o della decadenza per l'esercizio delle azioni finalizzate al recupero dei crediti tributari, ponendo in essere con tempestività le necessarie misure sollecitatorie. In tale prospettiva, sarà dirimente effettuare una valutazione in merito alle priorità e agli obiettivi da assegnare all'ufficio tributi, anche in chiave di un suo rafforzamento.

Ciò posto, si richiede all'Ente di adottare misure volte a migliorare la gestione dei residui, le riscossioni in c/residui, con particolare riguardo alle entrate di titolo 1 e di titolo 3, e l'efficienza nel contrasto all'evasione tributaria.

Si richiede, infine, di monitorare, con costanza, le attività svolte dai concessionari delle attività di riscossione coattiva e di supporto all'ufficio tributi, valutando se le stesse siano rispondenti agli obiettivi dell'Ente, nel rispetto dei principi di efficienza, efficacia ed economicità che devono sempre presidiare alle attività della pubblica amministrazione, ai sensi della legge n. 241/1990.

Con riserva di ogni successiva verifica.

2.D. Fondo rischi contenzioso.

In sede istruttoria è stato chiesto di fornire informazioni sugli oneri da contenzioso rilevati negli esercizi 2016-2019, nonché un aggiornamento sullo stato dell'arte e sulla ricognizione effettuata dall'Ente al 31/12/2019 (l'accantonamento nel rendiconto 2018 e 2019 risulta sempre pari a euro 13.091,18), specificando l'iter logico e giuridico che ha portato alla relativa quantificazione, in ragione del principio contabile applicato di cui al punto 5.2, lett. h), d.lgs. n. 118/2011. Sul punto, è stato rilevato che, dalle

relazioni dell'Organo di revisione sui consuntivi 2016 e 2017, gli accantonamenti previsti a titolo di fondo contenzioso (2016: 31.250,00; 2017: euro 46.250,00) sono stati ritenuti non congrui e che, nonostante ciò, nel 2018 e nel 2019, gli accantonamenti sono diminuiti, risultando anche riconosciuti debiti fuori bilancio, di cui all'art. 194, comma 1, lett. a) del TUEL.

Con nota prot. Cdc n. 4359 del 28/05/2021, l'Ente ha fornito una situazione aggiornata al 31/12/2020 - frutto dell'invito formale adottato dal responsabile del servizio finanziario agli inizi del 2021 nei confronti dei legali incaricati della difesa del Comune - relativamente ai giudizi in corso e alla valutazione dei rischi effettuata in ordine al grado di soccombenza, distinguendolo tra remoto, possibile e probabile.

Per le cause valutate con grado di soccombenza "probabile", l'Ente ha accantonato il 50-51% del valore della causa (ad eccezione di un unico giudizio, il cui valore della causa risulta pari ad euro 30.000,00, per il quale non risulta effettuato alcun accantonamento).

Per le cause con grado di soccombenza "possibile", l'accantonamento oscilla tra il 13% e il 48%, con una media di circa il 28%.

Per le cause con grado di soccombenza "remoto" - che, sulla base dei dati forniti, costituiscono la maggior parte del contenzioso in essere - gli accantonamenti risultano sempre pari a zero.

Per il 2020, in definitiva, l'accantonamento che l'Ente intende effettuare è pari ad euro 74.500, a fronte di un valore complessivo delle cause di circa 620.000 euro. A tale proposito, si fa presente che, dal prospetto fornito, tale ammontare risulta indicato in euro 491.485,30, ma, dalla somma delle singole cause, il valore complessivo risulta maggiore e pari a circa 620.000 euro.

Peraltro, dall'esame dell'elenco trasmesso, per n. 2 cause non è indicato il valore e, pertanto, sotto tale profilo, il prospetto risulta incompleto.

Ciò posto, nel richiedere all'Ente un'attenta verifica del valore complessivo delle cause, si osserva come solo di recente, e verosimilmente solo successivamente all'istruttoria della Sezione, l'Ente abbia effettuato una più attenta e, soprattutto, documentata e verificabile analisi del contenzioso, al fine di determinare l'accantonamento a titolo di Fondo rischi contenzioso. Secondo quanto riferito, difatti,

per il 2020 l'accantonamento in parola sarà superiore rispetto ai precedenti esercizi esaminati.

Per le precedenti annualità, peraltro, l'Ente ha dichiarato che l'accantonamento è stato effettuato secondo le indicazioni del responsabile del servizio legale, ma che *“non vi sono atti amministrativi in merito”*.

Sul punto, la Sezione ritiene utile far presente l'importanza della ricognizione del contenzioso in corso, ai fini della corretta applicazione delle previsioni di cui al punto 5.2, lett. h), dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, nel rispetto del principio della sana gestione finanziaria, che richiede sempre che ciascun accantonamento sia ponderato e documentalmente supportato e verificabile, secondo un più generale comportamento improntato alla prudenza.

Con specifico riferimento all'onere di verifica di congruità degli accantonamenti da parte dell'Organo di revisione, si evidenzia, altresì, che l'adeguatezza di tale valutazione va monitorata nel tempo, al fine di evitare l'insorgenza di possibili ed improvvisi oneri di rilevante entità finanziaria a cui il bilancio non riesce a dare copertura. È necessaria, peraltro, una chiara e trasparente definizione dei criteri adottati per la quantificazione dell'accantonamento in parola, da esplicitare nei documenti che accompagnano il bilancio e il rendiconto (nota integrativa e relazione sulla gestione), ai sensi dell'articolo 11, comma 5, lett. a) e comma 6 del d.lgs. n. 118/2011. La valutazione della passività potenziale deve, difatti, essere sorretta e documentata dalle conoscenze delle specifiche situazioni, dall'esperienza del passato e da ogni altro elemento utile e deve essere effettuata nel rispetto dei postulati del bilancio, in modo particolare quelli di imparzialità e verificabilità (così, da ultimo, Sezione regionale di controllo per il Trentino-Alto Adige, deliberazione n. 57/2019/PRSE).

Si richiede, in definitiva, all'Ente di proseguire in una più attenta e verificabile analisi del contenzioso in corso, adottando ogni misura utile a fare fronte alle maggiori ed eventuali spese legate a contenziosi in essere, improntando, dunque, la propria gestione ad un comportamento prudente, ponderando i rischi e le incertezze connessi agli andamenti operativi della gestione.

2.E. Debiti fuori bilancio.

Risultano riconosciuti negli esercizi finanziari 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019 debiti fuori bilancio, ai sensi dell'art. 194, comma 1, lett. a) e lett. e) del TUEL, come di sotto riportato.

Sul punto, si osserva che, nel 2016, risulta sfiorato il parametro deficitario n. 8 ex D.M. 18/02/2013 *“Consistenza dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel corso dell'esercizio superiore all'1 % rispetto ai valori di accertamento delle entrate correnti, fermo restando che l'indice si considera negativo ove tale soglia venga superata in tutti gli ultimi tre esercizi finanziari”* e, nel 2018, risulta sfiorato l'indicatore 13.1 ex D.M. 28/12/2018 *“Debiti riconosciuti e finanziati maggiore dell'1%”*. Sono state, pertanto, richieste informazioni sulle misure adottate dall'Ente, per ridurre il fenomeno del riconoscimento dei debiti fuori bilancio, con particolare riferimento alle ipotesi di cui all'art. 194, comma 1, lett. a) e lett. e) del TUEL.

Debiti fuori bilancio, art. 194 TUEL	2015	2016	2017	2018	2019
Let. a) - sentenze esecutive	41.376,38	54.345,08	32.461,59	243.082,32	310.146,74
Let. b) - copertura disavanzi					
Let. c) - ricapitalizzazioni					
Let. d) - procedure espropriative/occupazioni d'urgenza					
Let. e) - acquisizione beni e servizi senza impegno di spesa		24.557,38	88.821,11		39.950,34
TOTALE	41.376,38	78.902,46	121.282,70	243.082,32	350.097,08

In sede di riscontro istruttorio, l'Ente ha trasmesso un aggiornamento dei debiti fuori bilancio riconosciuti al 2020 (euro 74.677,89) e al 31/03/2021 (euro 7.647,17). Anche per tali annualità, le fattispecie di debito riconosciute sono riconducibili alle ipotesi di cui alle lett. a) ed e) del comma 1 dell'art. 194 del TUEL.

Dal prospetto trasmesso, inoltre, emerge che, fino a tutto il 2017, l'Ente non ha contezza della trasmissione, ai sensi dell'art. 23 della legge n. 289/2002, delle delibere di riconoscimento dei debiti fuori bilancio alla competente procura della Corte dei conti.

A tale proposito, si richiede all'Ente di effettuare una verifica in merito, provvedendo all'invio delle delibere consiliari di riconoscimento dei debiti fuori bilancio non trasmesse (o di cui non si ha certezza di trasmissione), al fine di agire in conformità alla previsione di legge di cui sopra e, in particolare, di consentire alla procura contabile di svolgere le verifiche di competenza.

Il Collegio fa presente, inoltre, che l'Ente non ha fornito alcuna informazione sulle misure adottate per ridurre il fenomeno del riconoscimento dei debiti fuori bilancio e, in proposito, si osserva come tale criticità, presente ancora ad oggi, risulta strettamente connessa alla necessità di effettuare una più attenta e scrupolosa ricognizione del contenzioso presso l'Ente, con riferimento alle ipotesi di cui alla lett. a) del comma 1, dell'art. 194 del TUEL.

Con riguardo, invece, ai debiti fuori bilancio, di cui alla lett. e), del comma 1, dell'art. 194 del TUEL, la Sezione osserva che, in assenza di controdeduzioni da parte dell'Ente, agli stessi va imputato un vizio di programmazione della spesa, che va attentamente monitorato, onde garantire il ripristino del fisiologico ciclo delle fasi della spesa, ai sensi degli artt. 182 e ss. del TUEL.

In definitiva, una cospicua presenza di debiti fuori bilancio rappresenta una forte criticità per la tenuta degli equilibri di bilancio, giacché tale fattispecie rappresenta, sostanzialmente, una obbligazione dell'ente locale, valida sul piano giuridico, ma assunta in violazione del procedimento giuscontabile di spesa normativamente previsto. Va, difatti, rimarcato come il principio dell'equilibrio finanziario è strettamente subordinato a una corretta e trasparente conoscenza dei conti, nonché alle regole di una sana gestione finanziaria, con la conseguenza che al bilancio vanno ricondotti tutti i fenomeni gestori che provocano entrate e uscite. Ogni deroga a tali principi costituisce una criticità che l'Ente dovrà monitorare e superare, adottando tutte le misure utili a tale fine. Con riserva di ogni successiva verifica.

P.Q.M.

La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per il Lazio

ACCERTA

la presenza, nei termini evidenziati in parte motiva, di profili di criticità, con riferimento ai seguenti aspetti concernenti la sana gestione finanziaria dell'Ente:

- cospicuo e reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria, non rimborsata al 31/12, nel periodo 2015-2018;
- determinazione della cassa vincolata e ricostituzione dei vincoli di cassa;
- FCDE e maggior disavanzo emerso in sede di rendiconto 2019, a seguito del passaggio dal metodo di calcolo semplificato al metodo di calcolo ordinario;
- gestione dei residui, attivi e passivi, riscossione delle entrate (in particolare, titolo 1 e titolo 3) e attività di contrasto all'evasione tributaria;
- ricognizione del contenzioso;
- cospicuo riconoscimento di debiti fuori bilancio, di cui all'art. 194, comma 1, lett. a), lett. e) del TUEL;

RICHIEDE all'Ente

- di adottare ogni misura utile ad una corretta gestione della cassa vincolata, nel rispetto dei principi contabili di cui al punto 10 dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011;
- di monitorare le tensioni nella gestione della cassa;
- di effettuare congrui accantonamenti a titolo di FCDE;
- di ripianare, nel rispetto delle previsioni di cui al D.M. 2/4/2015 e all'art. 39-quater del D.L. n. 162/2019, il disavanzo (lett. E) emerso a consuntivo 2019 (euro - 1.173.854,54), peggiorato rispetto al consuntivo 2018;
- di adottare misure volte a migliorare la gestione dei residui, le riscossioni in c/residui, con particolare riguardo alle entrate di titolo 1 e di titolo 3, e l'efficienza nel contrasto all'evasione tributaria;
- di proseguire in una più attenta e verificabile analisi del contenzioso in corso, adottando ogni misura utile a fare fronte alle maggiori ed eventuali spese legate a contenziosi in essere, improntando, dunque, la propria gestione ad un comportamento prudente, ponderando i rischi e le incertezze connessi agli andamenti operativi della gestione;
- di adottare ogni misura utile per ridurre il fenomeno del riconoscimento dei debiti fuori bilancio, di cui all'art. 194, comma 1, lett. a), lett. e), del TUEL.

DISPONE

- che copia della presente deliberazione sia trasmessa, attraverso il sistema Con.Te, al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale, affinché ne informi il Consiglio, e all'Organo di revisione dell'Ente;
- che la medesima deliberazione sia pubblicata sul sito istituzionale dell'amministrazione ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deliberato nella Camera di consiglio da *remoto* dell'8 giugno 2021.

IL MAGISTRATO ESTENSORE

Marinella COLUCCI

IL PRESIDENTE

Roberto BENEDETTI

Depositata in Segreteria l'11 giugno 2021

Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto

Aurelio CRISTALLO