



Deliberazione n. 112/2020/PRSE
Comune di Atina (FR)
Rendiconti 2013 - 2018

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

composta dai magistrati

Roberto BENEDETTI	Presidente;
Alessandro FORLANI	Consigliere;
Carla SERBASSI	Consigliere;
Ottavio CALEO	Referendario-Relatore;
Marinella COLUCCI	Referendario;
Giuseppe LUCARINI	Referendario;

*Nella Camera di consiglio del 21 ottobre 2020, svolta in modalità "da remoto"
ha assunto la seguente*

DELIBERAZIONE

VISTO l'art. 100, comma 2, 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;

VISTO l'art. 2 del Regolamento approvato con deliberazione delle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, così come modificato dal regolamento approvato in data 19 giugno 2008 dal Consiglio di Presidenza, ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007, n. 244;

VISTO il decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, 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;

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 dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTE le relazioni-questionario pervenute dall'Organo di revisione contabile del Comune di Atina (FR) sui bilanci di previsione e sui rendiconti per gli esercizi 2013-2018 sulla base delle pertinenti linee-guida approvate dalla Sezione delle autonomie;

VISTA la richiesta istruttoria trasmessa dalla Sezione al Comune di Atina, prot. Cdc. n. 2746 del 4 maggio 2020;

VISTA la nota prot. n. 5058 del 17 giugno 2020 (acquisita a mezzo ConTe a prot. Cdc. n. 3676 in pari data) di richiesta, da parte del Comune, di proroga dei termini per il riscontro istruttorio, assentita dalla Sezione con nota prot. 3714 del 19 giugno 2020;

VISTA la risposta pervenuta dall'Amministrazione con nota prot. n. 7217 del 14/09/2020, acquisita a prot. Cdc n. 4737 in pari data e annessa documentazione;

VISTA l'ordinanza n. 34 del 14 ottobre 2020 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio;

VISTA l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 35 del 20 ottobre 2020 con cui si dispone che le sedute convocate con ordinanze nn. 32/33/34 del 2020 si svolgano in modalità "*da remoto*";

VISTO l'art. 1 del d.l. 25 marzo 2020, n. 19 (convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35), come modificato dall'art. 1, comma 1, del d.l. 30 luglio 2020, n. 83 (convertito con modificazioni dalla legge 25 settembre 2020, n. 124) e, da ultimo, dall'art. 1, comma 1, lett. a), d.l. 7 ottobre 2020, n. 125 che ha prorogato fino al 31 gennaio 2021 lo stato di emergenza epidemiologica COVID-19;

RITENUTA la legittimità delle Adunanze "*da remoto*" ex art. 85, comma 3, lett. e) del d.l. 17 marzo 2020, n. 18 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27/2020), come modificato dal decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, convertito con la legge 25 giugno 2020 n. 70 e, da ultimo, dall'art. 26 *ter* del d.l. 14 agosto 2020, n. 104 (conv. dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126), ai fini dello svolgimento dell'attività di controllo finanziario

sugli enti locali di competenza della Sezione avendo garantito il contraddittorio in forma cartolare con l'Amministrazione interessata e la collegialità della decisione;

RICHIAMATO, inoltre, l'art. 84, comma 6 dello stesso d.l. n. 18/2020 secondo cui "Il giudice delibera in camera di consiglio, se necessario avvalendosi di collegamenti da remoto. Il luogo da cui si collegano i magistrati e il personale addetto è considerato camera di consiglio a tutti gli effetti di legge" nonché l'art. 85, comma 1 dello stesso decreto in forza del quale "le disposizioni di cui agli articoli 83 e 84 si applicano, in quanto compatibili e non contrastanti con le disposizioni recate dal presente articolo, a tutte le funzioni della Corte dei conti";

VISTO il decreto n. 139 del 3 aprile 2020 del Presidente della Corte dei conti recante *"Regole tecniche ed operative in materia di coordinamento delle Sezioni regionali di controllo in attuazione del decreto legge n. 18/2020";*

VISTO il decreto n. 153 del 18 maggio 2020 del Presidente della Corte dei conti recante *"Regole tecniche e operative in materia di svolgimento delle Camere di consiglio e delle adunanze in videoconferenza e firma digitale dei provvedimenti dei magistrati nelle funzioni di controllo della Corte dei conti";*

UDITO il Magistrato relatore, dott. Ottavio Caleo;

PREMESSO CHE

a seguito dell'esame dei questionari per gli esercizi dal 2013 al 2018, è stata svolta un'attività istruttoria (prot. Cdc. n. 2746 del 4 maggio 2020), per acquisire informazioni e chiarimenti in merito a diverse criticità riscontrate d'ufficio, come di seguito meglio chiarito, su cui l'Ente ha fornito riscontro con nota prot. n. 7217 del 14 settembre 2020, acquisita a prot. Cdc n. 4737 in pari data e relativi allegati.

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

CONSIDERATO IN DIRITTO

La presente deliberazione riferisce gli esiti delle verifiche, svolte ai sensi dell'art. 148-bis del TUEL, sulla gestione contabile-finanziaria degli esercizi 2013-2018 del Comune di Atina (FR).

L'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 ha previsto, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza

pubblica, l'obbligo, a carico degli organi di revisione degli enti locali, di trasmettere alla Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo, formulata sulla base dei criteri e delle linee guide definite dalla Corte.

Al riguardo, occorre evidenziare la peculiare natura di tale forma di controllo, ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio.

Questo nuovo modello di controllo, come ricordato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 60/2013, configura, su tutto il territorio nazionale, un sindacato generale ed obbligatorio sui bilanci preventivi e rendiconti di gestione di ciascun ente locale, finalizzato a tutelare, nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea.

Esso si colloca nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli articoli 97, primo comma, 28, 81 e 119 della Costituzione, che la Corte dei conti contribuisce ad assicurare, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento.

Da ultimo, l'art. 148 *bis* del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha inteso rafforzare il quadro dei controlli e dei presidi della gestione delle risorse finanziarie pubbliche, nell'ambito di inderogabili istanze unitarie da garantire nell'assetto policentrico della Repubblica.

Nel caso di accertamento, da parte della Sezione, 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 dal patto di stabilità interno, è previsto, infatti, l'obbligo per gli enti interessati, di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di

accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio, da trasmettere alla Sezione per le verifiche di propria competenza. Ulteriori forme di tutela degli equilibri di bilancio sono state previste nel caso di operazioni contabili prive di copertura o di cui sia accertata l'insostenibilità finanziaria. Qualora le irregolarità esaminate dalla Sezione regionale non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della delibera prevista dall'art. 148 *bis*, comma 3, del TUEL, la natura collaborativa del controllo, anche in relazione alla previsione contenuta nell'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, suggerisce di segnalare agli enti anche irregolarità contabili meno gravi soprattutto se accompagnate 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 ricevute e a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento.

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 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 molteplici problematiche applicative.

Il controllo ha preso le mosse dall'esame delle relazioni-questionario inviate dai revisori dei conti di cui alla sopra richiamata legge n. 266/2005 nonché delle relazioni redatte dallo stesso organo di controllo *ex art.* 239, comma 1, lett. b), n. 2 d.lgs. n. 267/2000 sui bilanci di previsione e sui rendiconti di gestione del Comune; l'analisi è stata, inoltre, estesa alla delibera di approvazione del riaccertamento straordinario dei residui al 1° gennaio 2015 e ai relativi allegati.

In una prospettiva di necessaria attualizzazione dell'analisi della situazione finanziaria dell'Ente, coerente con la recente giurisprudenza di questa Corte, si è tenuto conto, in

sede istruttoria, anche dei dati presenti nella relazione dell'Organo di revisione, resa ai sensi dell'art. 239 TUEL, sul rendiconto di gestione 2019.

Ai fini della verifica sono stati utilizzati anche dati desunti dalla Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (BDAP), dal sistema Con.Te e dalle banche dati disponibili, quali quella dei certificati al bilancio di previsione e al rendiconto del Ministero dell'Interno - Finanza locale e la banca dati della Camera di Commercio - Telemaco per gli organismi partecipati.

In questa prospettiva, la metodologia di controllo utilizzata ha dato piena attuazione alle Linee di indirizzo per la relazione dei revisori dei conti dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province sui bilanci di previsione 2019-2021 fissate nella delibera n. 19/SEZAUT/2019 secondo cui *“finalità precipua del questionario rimane quella di acquisire informazioni mirate su temi centrali per la stabilità finanziaria degli enti territoriali e sulla corretta tenuta della contabilità armonizzata, nei limiti delle strette necessità informative non soddisfatte direttamente dalla BDAP”*.

A conclusione dell'attività istruttoria, svolta in contraddittorio con l'Ente attraverso le note istruttorie richiamate in premessa, il Magistrato incaricato ha deferito la questione al Collegio in ragione di criticità finanziarie e irregolarità contabili riferibili ai seguenti aspetti:

- a) Contabilizzazione anticipazione di liquidità ex d.l. n. 35/2013 e s.m.i.;
- b) Gestione dei residui e parametri di deficitarietà strutturale;
- c) Recupero evasione tributaria;
- d) Fondo pluriennale vincolato;
- e) Risultato di amministrazione - parte vincolata;
- f) Risultato di amministrazione - Fondo crediti dubbia esigibilità;
- g) Fondo rischi contenzioso e debiti fuori bilancio;

Ciò detto, il Collegio formula le seguenti considerazioni sugli specifici rilievi del Magistrato istruttore, richiamando sin da ora il Comune e l'Organo di revisione, alla luce del carattere lacunoso e dilatorio di talune risposte istruttorie fornite, all'accurata compilazione delle relazioni-questionario sopra richiamate e ad un adeguato riscontro alle richieste formulate dalla Sezione al fine di consentire un compiuto espletamento delle attività di verifica intestate alla Magistratura contabile.

1. Contabilizzazione anticipazione di liquidità ex d.l. n. 35/2013 (conv dalla legge n. 64/2013)

In sede istruttoria è stato chiesto al Comune di fornire specificazioni in ordine alle somme riscosse a titolo di anticipazione di liquidità ex d.l. n. 35/2013 (conv. dalla legge n. 64/2013) e successive norme di rifinanziamento.

Dai riscontri compiuti, risulta essere stata contratta un'anticipazione di liquidità nell'anno 2013 dell'importo di € 658.760,30: dall'esame dei rendiconti fino all'esercizio 2018, il residuo debito per la restituzione dell'anticipazione risulta conservato, per l'importo di € 558.583,78, tra i residui passivi al titolo 4 della spesa nel rendiconto per l'anno 2018 e non accantonato in apposito Fondo nell'avanzo di amministrazione, secondo le indicazioni definite in sede nomofilattica dalla giurisprudenza di questa Corte.

In particolare la Sezione delle autonomie, con la deliberazione n. 33/2015/QMIG, ha chiarito che *“nei bilanci degli enti locali soggetti alle regole dell'armonizzazione contabile, la sterilizzazione degli effetti che le anticipazioni di liquidità erogate ai sensi del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito dalla l. 6 giugno 2013, n. 64, e successive modificazioni, integrazioni e rifinanziamenti, producono sul risultato di amministrazione va effettuata stanziando nel Titolo della spesa riguardante il rimborso dei prestiti un fondo, non impegnabile, di importo pari alle anticipazioni di liquidità incassate nell'esercizio, la cui economia confluisce nel risultato di amministrazione come quota accantonata ai sensi dell'art. 187 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Il fondo di sterilizzazione degli effetti delle anticipazioni di liquidità va ridotto, annualmente, in proporzione alla quota capitale rimborsata nell'esercizio”*.

Da ultimo, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 4 del 2020, ha ribadito il principio in forza del quale le anticipazioni di liquidità sono utilizzabili dagli enti locali in senso costituzionalmente conforme solo per pagare passività pregresse iscritte in bilancio, non potendo essere utilizzate per modificare il risultato di amministrazione e assicurare nuove forme di copertura giuridica della spesa.

Si è chiesto, pertanto, di confermare il riscontro effettuato in sede istruttoria, precisando se l'Ente abbia beneficiato di ulteriori, simili anticipazioni di liquidità negli esercizi successivi.

Nella risposta istruttoria del 14 settembre 2020 sopra richiamata il Revisore dei conti del Comune ha confermato che le somme ottenute a titolo di anticipazione di liquidità da parte del Comune corrispondono all'importo di € 658.760,30 e che l'Ente non ha beneficiato di ulteriori anticipazioni a tale titolo negli esercizi successivi; inoltre il Comune ha provveduto a sanare la difformità riscontrata in ordine alla contabilizzazione della restituzione dell'anticipazione tramite apposito accantonamento nel risultato di amministrazione.

Dall'esame dei dati BDAP a rendiconto dell'anno 2019 e della relazione dell'Organo di revisione sul rendiconto per l'anno 2019 (p. 16) risulta, difatti, l'accantonamento tra le poste dell'avanzo di amministrazione dell'importo di € 542.193,42.

Il Collegio richiama, pertanto, il Comune alla corretta contabilizzazione del Fondo anticipazioni liquidità per l'importo correlato al residuo debito conservato al 31 dicembre dell'esercizio di riferimento secondo le suddette indicazioni della giurisprudenza contabile.

Al riguardo, nel rammentare i criteri già approvati con il D.M. Economia e finanze del 1° agosto 2019, e, in particolare, il punto 3.20-*bis* del principio contabile allegato n. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, si segnala quanto da ultimo stabilito dall'art. 39 *ter* del citato d.l. n. 162/2019 che ha previsto (comma 1) quanto segue: *“al fine di dare attuazione alla sentenza della Corte costituzionale n. 4 del 28 gennaio 2020, in sede di approvazione del rendiconto 2019 gli enti locali accantonano il fondo anticipazione di liquidità nel risultato di amministrazione al 31 dicembre 2019, per un importo pari all'ammontare complessivo delle anticipazioni di cui al decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, e successivi rifinanziamenti, incassate negli esercizi precedenti e non ancora rimborsate alla data del 31 dicembre 2019”*; di seguito, il secondo comma dispone che *“L'eventuale peggioramento del disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2019 rispetto all'esercizio precedente, per un importo non superiore all'incremento dell'accantonamento al fondo anticipazione di liquidità effettuato in sede di rendiconto 2019, è ripianato annualmente, a decorrere dall'anno 2020, per un importo pari all'ammontare dell'anticipazione rimborsata nel corso dell'esercizio”*. Il fondo anticipazione di liquidità costituito ai sensi del comma 1 è annualmente utilizzato secondo le modalità dai successivi commi 3 e 4.

2. Gestione dei residui e parametri di deficitarietà strutturale

Nel corso dell'istruttoria uno specifico approfondimento ha riguardato la gestione dei residui.

Dall'esame dei rendiconti dell'Ente fino all'anno 2018 sono emerse, difatti, talune criticità in tema di smaltimento dei residui passivi di parte corrente, evidenziate nella tabella sotto riportata e, peraltro, già rilevate da questa Sezione in sede di analisi del rendiconto 2012 (cfr. richiesta istruttoria prot. Cdc n.3951 del 16/07/2014, esitata nella deliberazione n. 201/2014/PRSE):

Tabella 1: Situazione residui passivi di parte corrente

TITOLO 1 (ex I) SPESA					
	1. IMPEGNI DI COMP.	2. RES. DI COMP.	3. RES. DA RES.	4. TOTALE RESIDUI	5. %4/1
2014	4.647.003,21	1.308.123,07	943.676,43	2.251.799,50	48,46%
2015	4.019.944,81	1.222.421,05	472.331,40	1.694.752,45	42,16%
2016	4.027.201,45	1.175.886,35	567.851,90	1.743.738,25	43,30%
2017	4.077.736,61	1.228.458,99	955.011,55	2.183.470,54	53,55%
2018	3.694.577,35	998.750,02	1.255.135,24	2.253.885,26	61,01%

In proposito, inoltre, si è rilevato, sia per il 2016 che per il 2017 (fonte banca dati finanza locale), lo sfioramento del parametro di deficitarietà strutturale n. 4 di cui al decreto del Ministero dell'Interno del 18/2/2013 (volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiore al 40% degli impegni della medesima spesa corrente). Conseguentemente è stato chiesto di giustificare l'ammontare dei residui passivi di parte corrente iscritti al termine dell'esercizio 2018, la cui rilevante dimensione non è apparsa coerente con quanto attestato dal Revisore nella pertinente sezione del questionario sul rendiconto 2018 in tema di tempestività dei pagamenti.

In particolare, per alcuni residui passivi del titolo 1 (es.cap.4701/0, 14240/1, 10400/0) sono stati riscontrati ritardi nei pagamenti: dall'indicatore di tempestività dei pagamenti per l'esercizio 2019 pubblicato sul sito istituzionale del Comune risulta un ammontare del debito complessivo verso imprese creditrici pari a euro 186.190,50.

Sul punto, nella risposta istruttoria del 14 settembre 2020, il Comune ha chiarito, in linea generale, che la maggior parte dei residui presenti proviene dalla gestione in c/capitale relativa alle opere pubbliche i cui tempi di realizzazione restano ancora

incerti.

I residui passivi conservati al titolo 1 sono stati motivati con riguardo a ritardati pagamenti per Iva Trasporti da parte della Regione Lazio e alla presenza di conguagli per energia/metano/canone idrico *“accantonati in quanto non emessi per tempo dai fornitori nel periodo di riferimento”*.

In proposito la Sezione richiede all'Ente un attento monitoraggio e ricognizione dei residui, attivi e passivi, tramite una puntuale aderenza ai principi contabili di cui al punto 9 dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, evidenziando, in particolare, la necessità di un maggiore sforzo da parte dell'Ente, per gli aspetti di propria competenza, per migliorare l'efficienza nella gestione dei residui passivi, evitando il mantenimento di residui di stanziamento e assicurando una più corretta programmazione della spesa: sul punto si rammenta, inoltre, come una non efficiente gestione dei residui comporta, sul fronte di quelli passivi, il rischio di non ottemperare, nei termini di legge, le proprie obbligazioni, con potenziali ulteriori oneri a carico dell'Ente per eventuali contenziosi con i fornitori.

In proposito, è stata, comunque, riscontrata nell'anno 2019, l'eliminazione graduale di residui passivi al titolo 1 della spesa, nell'importo di € 611.330,78, avvenuta su più annualità, pari al 27,12% di quelli iniziali.

Sono state chieste, inoltre, informazioni relative ai residui passivi inclusi nei *“Servizi conto terzi”*, in particolare in merito a quelli rubricati al codice capitolo 4000/5, che presentano iscrizioni peculiari, specie nell'anno 2017, precisandone la correlazione alle spese.

Parimenti, in riferimento ai residui passivi inclusi nei *“Servizi conto terzi”* (già oggetto di rilievo nella deliberazione di questa Sezione n. 204/2013/PRSE), sono state chieste informazioni sui residui attivi compresi nei *“Servizi conto terzi”*, in particolare su quelli riportati ai capitoli 7906 e 7912, dando evidenza, altresì, alle spese correlate.

In proposito è stato comunicato che *“si è in attesa di chiarimenti da parte del Settore Preposto, nella fattispecie Ufficio Tecnico (stante le immense difficoltà emerse, trattandosi di lavori e opere risalenti nel tempo e gestiti da una pluralità di titolari dell'U.T. che si sono avvicendati)”*.

La laconicità dei riscontri ricevuti sul punto non consente di esprimere una compiuta valutazione al riguardo.

In base ai dati presenti in BDAP si osserva che, nel 2018, erano presenti nel conto del bilancio residui attivi relativi all'anno 2011 al capitolo 7906/0 "*Parchi e servizi tutela ambientale*" - "*Collina Santo Stefano*" per € 50.000,00 e residui attivi all'anno 2016 al capitolo 7912/0 "*Asili nido. Servizi per l'infanzia e per i minori*" - "*Intervento urgente su patrimonio scolastico*" per € 49.500,00.

Dall'esame della deliberazione di Giunta Comunale n. 45 del 10/06/2020 sul riaccertamento ordinario dei residui 2019, presente in BDAP, si è constatato come al capitolo 7912/0 siano rimasti residui attivi, per l'anno 2016, pari a € 3.062,36, in quanto, nel 2019, sono stati incassati € 40.500,00 ed eliminati € 5.937,64. A tale residuo attivo pare associato il residuo passivo per l'anno 2016 al capitolo 35660/0: "*Ristrutturazione, messa in sicurezza, miglioramento asilo nido*", che, al 1° gennaio 2019, presentava un importo di € 6.926,89, con un'eliminazione di residui operata in sede di riaccertamento per l'anno 2019 di € 5.937,64.

Il residuo attivo al capitolo 7906/0 è rimasto immutato alla fine del 2019 per € 50.000,00: a tale residuo attivo parrebbe associato un residuo passivo di € 1.273,77 per l'anno 2011 al capitolo 34920/0 "*Parchi e servizi tutela ambientale*".

Ancora, con riguardo ad una più generale difficoltà di correlazione tra i residui attivi e quelli passivi collegati alla gestione delle opere pubbliche, si è constatato, dalla lettura degli allegati BDAP al rendiconto per l'anno 2019, che, in sede di riaccertamento dei residui per l'anno 2019, si è provveduto, ad esempio, all'eliminazione di residui passivi, per l'annualità 1998, per € 3.973,87 al capitolo 3005/0; per l'anno 2000 per un totale di € 34.675,71 al capitolo 4146/0; per l'anno 2004 per la somma € 23.926,53 al capitolo 3143/0: tutte poste rispetto alle quali non sono stati individuati i correlati stanziamenti in Entrata nelle annualità corrispondenti in cui non sussistevano residui attivi.

Ciò posto, con riserva di ogni ulteriore valutazione in occasione delle prossime verifiche contabili, la Sezione raccomanda sin da ora al Comune di verificare, in sede di riaccertamento ordinario dei residui, eventuali disallineamenti tra i residui attivi e passivi di parte capitale in considerazione della natura vincolata o destinata delle fonti di finanziamento, tenendo, inoltre, debitamente conto di quanto stabilito al punto 7

dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011 in merito ai parametri rigorosi cui attenersi nell'iscrizione delle poste in bilancio nella parte dei servizi c/terzi e partite di giro.

3. Recupero evasione tributaria

In sede istruttoria sono state chieste informazioni sulle modalità di gestione e organizzazione adottate dal Comune per la riscossione delle entrate proprie.

La richiesta ha avuto ad oggetto, in particolare, le azioni intraprese per migliorare il recupero dell'evasione tributaria (parimenti oggetto di rilievo nella succitata deliberazione n. 204/2013/PRSE) tenuto conto che, dalle informazioni contenute nei questionari trasmessi, risultano, per il 2016, riscossioni per soli euro 38.540,22 a fronte di accertamenti per euro 211.935,15, dato in netto miglioramento, tuttavia, nel 2017 (accertamenti per euro 146.823,56 a fronte di riscossioni per euro 135.207,53) e nel 2018 (accertamenti per euro 214.627,03, riscossioni per euro 184.176,52).

Nella risposta istruttoria pervenuta dal Comune viene segnalato laconicamente che *“la difformità dal 2016 e gli anni successivi scaturisce dall'invio degli accertamenti avvenuto nell'ultima parte dell'anno e di conseguenza riscossi nell'anno successivo”*.

In ogni caso positivi appaiono i dati del recupero dell'evasione tributaria certificati dalla relazione dell'Organo di revisione al rendiconto 2019 laddove (p. 17) vengono riportati riscossioni per euro 114.316,92 a fronte di accertamenti per euro 170.854,10.

In proposito il Collegio invita il Comune a proseguire nell'implementazione delle misure intraprese al fine dell'effettivo 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 conto residui: sempre in questa prospettiva si richiamano all'attenzione del Comune le disposizioni introdotte dalla legge di bilancio per il 2020 (art. 1, commi da 784 a 815, l. 27 dicembre 2019, n.160, da ultimo modificati dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76, conv. dalla legge 11 settembre 2020, n. 120) con riferimento all'introduzione dell'accertamento esecutivo e delle conseguenti modifiche operative in tema di riscossione coattiva.

4. Fondo pluriennale vincolato

Un aspetto peculiare rilevato per l'Ente in esame ha riguardato l'assenza della determinazione, dal 2016 in poi, di valori rilevanti ai fini del Fondo pluriennale vincolato (F.P.V.), come illustrato nella tabella di seguito riportata:

Tabella 2: Fondo pluriennale vincolato

	2015 RIACC.	2015 CONS. ENTR.	2015 CONS. SPESA	2016 CONS. ENTR.	2016 CONS. SPESA	2017 CONS. ENTR.	2017 CONS. SPESA	2018 CONS. ENTR./ SPESA
PARTE CORR.	211.622,22	211.622,22	-	-	-	-	-	-
PARTE IN CONTO CAPITALE	186.175,74	186.175,74	-	-	-	-	-	-
TOTALE	397.797,96	397.797,96	-	-	-	-	-	-

Tale evidenza contabile appare un segnale circa il mancato, completo adeguamento dei sistemi di rilevazione del Comune alle disposizioni recate in tema di armonizzazione contabile introdotte dal d.lgs. n.118/2011.

Nella risposta istruttoria pervenuta alla Sezione non è stato fornito, allo stato, nessun chiarimento in proposito, alla luce della riserva all'uopo formulata *"in attesa di delucidazioni, chiarimenti e documentazione da parte dell'Ufficio Tecnico, stante le immense difficoltà emerse, trattandosi di lavori e opere risalenti nel tempo e gestiti da una pluralità di titolari dell'U.T. che si sono avvicendati"*.

Si ricorda al riguardo che, nel quadro delle regole in tema di armonizzazione contabile, il principio c.d. della competenza finanziaria potenziata richiede, come noto, la registrazione nelle scritture contabili dell'ente delle sole obbligazioni attive e passive perfezionate, con imputazione contabile all'esercizio di scadenza in cui, quindi, il credito o il debito diviene esigibile.

Al fine di adeguare la gestione al suddetto principio è stato, dunque, richiesto agli enti interessati dal processo di armonizzazione contabile di provvedere al riaccertamento straordinario dei residui consistente nella cancellazione dei residui corrispondenti ad obbligazioni non scadute con la contestuale reimputazione degli stessi all'esercizio di scadenza e nella conseguente determinazione del Fondo pluriennale vincolato, dato dalla differenza positiva tra residui passivi e residui attivi reimputati.

Il Fondo pluriennale vincolato rappresenta un saldo finanziario costituito da entrate già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente già impegnate, ma esigibili in esercizi successivi ed è destinato, pertanto, a garantire la

copertura degli impegni imputati agli esercizi successivi, evidenziando contabilmente la distanza temporale intercorrente tra acquisizione ed effettivo impiego delle risorse. La Sezione invita, pertanto, il Comune alla determinazione del F.P.V. per le spese correnti nelle fattispecie previste dai principi contabili (ad esempio, per le spese di personale, per le spese di lite, ecc.) e, qualora ne ricorrano i presupposti, per le spese di investimento, verificando le reimputazioni suscettibili di dar luogo alla costituzione del medesimo Fondo.

La Sezione raccomanda, inoltre, una migliore tracciabilità e comunicazione tra gli uffici, al fine di garantire uno scrupoloso rispetto del principio della competenza finanziaria potenziata, di cui il F.P.V. costituisce uno dei principali istituti applicativi. Si raccomanda, pertanto, all'Ente di osservare la nuova competenza finanziaria cd. potenziata, verificando la corretta reimputazione degli impegni secondo il criterio dell'esigibilità, che non può prescindere dalla conformità alla stimata evoluzione dei cronoprogrammi di spesa. Tale verifica va necessariamente condotta unitamente tra il settore tecnico e il settore finanziario, affinché il percorso di utilizzo delle entrate, in un periodo di tempo ultrannuale, sia veritiero, trasparente e attendibile.

5. Risultato di amministrazione - Parte vincolata

Nella seguente tabella si espongono i dati delle quote accantonate e vincolate dell'avanzo di amministrazione dei rendiconti per gli esercizi 2016, 2017, 2018 e 2019, rilevando una parte disponibile per il 2017 pari a 0 e, per il 2018, pur a fronte di ampie disponibilità di cassa, l'elevata incidenza dei residui attivi, pari a un totale 4.820.078,65, nel risultato positivo di amministrazione in ragione della presenza di residui passivi per complessivi euro 7.197.608,90:

Tabella 3- Risultato di amministrazione esercizi finanziari 2016-2019

Risultato di amministrazione				
ESERCIZI FINANZIARI	2016	2017	2018	2019
<u>Risultato di amministrazione al 31 dicembre</u>	762.921,93	847.814,21	996.574,49	2.357.130,14
Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre				
Parte accantonata				
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12	66.150,00	131.445,98	229.372,08	413.093,78
Fondo anticipazioni liquidità d.l. n. 35/2013	-	-	-	542.193,42
Fondo contenzioso	-	-	-	6.336,39
<u>Totale parte accantonata</u>	66.150,00	131.445,98	229.372,08	961.623,59
Parte vincolata				
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	695.314,25	21.053,98	-	
Altri vincoli	-	-	-	2.440,46
<u>Totale parte vincolata</u>	695.314,25	21.053,98	-	2.440,46
Parte destinata agli investimenti		-	-	
<u>Totale parte destinata agli investimenti</u>	-	695.314,25	695.314,25	922.673,40
<u>Totale parte disponibile</u>	1.457,68	-	71.888,16	470.392,69

Con riguardo alla composizione del risultato di amministrazione, è stato osservato, anzitutto, che la somma di € 695.314,25 viene evidenziata quale vincolo "tout court" nel rendiconto per l'anno 2016 mentre lo stesso importo risulta vincolato a titolo di "Parte destinata agli investimenti" nell'avanzo degli esercizi 2017 e 2018.

Interpellato sul punto, il Comune ha chiarito che la somma di € 695.314,25 "evidenziata nel 2016 come vincoli formalmente attribuiti all'ente, riguarda introiti provenienti dalla gestione dell'Autovelox, i quali sono stati destinati a specifico investimento viario, ai sensi della normativa del Codice della Strada, ma a tutt'oggi pur essendo stati aggiudicati, non sono stati ancora realizzati, per cui è stato necessario riportare tale cifra in quanto per la sua natura vincolata può essere impiegata solo ed esclusivamente per quella determinata tipologia di investimento".

Sempre in ordine agli investimenti è stato chiesto idoneo prospetto riassuntivo di correlazione tra residui attivi e passivi, per singoli lavori omogenei, anche se con diversa periodicità dello stato di esecuzione; ciò in ragione di una riscontrata, disomogenea correlazione tra residui attivi e passivi.

In particolare, è stata notata l'apparente, mancata apposizione di vincolo, da parte dell'Ente, nel risultato di amministrazione degli esercizi 2016, 2017 e 2018 in relazione al saldo positivo di parte capitale, pari a euro € 148.888,27 nel 2016 e a € 57.596,24 nel 2018, con ogni conseguenza sulla corretta determinazione della parte disponibile del risultato di amministrazione.

Anche su tale profilo non sono state fornite notizie nella citata risposta del 14 settembre 2020, *“in attesa di chiarimenti dal Settore Preposto”*.

Tale circostanza appare rilevante anche al fine della verifica dell'utilizzo di risorse vincolate, ex art. 195 TUEL, e della correlata esistenza di un fondo di cassa vincolato, mai determinato dall'Ente negli esercizi dal 2016 al 2018: ciò anche in relazione alla evidenza, per l'anno 2018, del seguente saldo: (residui passivi titoli 2,3,7, compreso FPV- residui attivi titoli 4,5,6,9) = euro 767.537,37, di cui euro 118.741,83 dalla gestione delle grandezze in conto capitale ed euro 648.795,54 dalla gestione delle partite di giro. Tale saldo va confrontato con il dato della cassa complessiva che al 31/12/2018 risulta pari a € 3.374.104,74 e al 31/12/2019, in base ai dati contenuti nella relazione del revisore dei conti sul rendiconto 2019, ammonta a € 3.689.711,06.

La Sezione, con riserva di ogni successiva verifica in merito, non può che richiamare l'Ente alla corretta rappresentazione delle quote da vincolare nel risultato di amministrazione in base ai principi contabili, secondo le regole che ne disciplinano la formazione e destinazione, ivi compresi i saldi positivi di parte capitale da valorizzare nel risultato di amministrazione nella parte destinata ad investimenti o nelle quote vincolate; si raccomanda, inoltre, l'utilizzo di entrate destinate a spese di investimento per la copertura di spese correnti entro i limiti normativamente previsti, l'utilizzo delle entrate vincolate in conformità ai dettami dell'art. 195 TUEL e la corretta quantificazione della cassa vincolata al termine dell'esercizio, attenendosi scrupolosamente a quanto previsto al paragrafo 10 del Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011).

Nel rilevare come il vincolo destinato agli investimenti nell'anno 2019 sia aumentato a € 922.673,40, si chiede, inoltre, all'Organo di revisione, entro trenta giorni dalla chiusura dell'esercizio 2020, di far pervenire alla Sezione apposita relazione in cui si dia conto analiticamente della composizione dei fondi vincolati nell'avanzo per

investimenti, anche con riguardo al contributo di € 50.000,00 di cui all'art.1, comma 107, della legge n. 145/2018.

6. Risultato di amministrazione - Fondo crediti dubbia esigibilità

In ordine alla parte accantonata dell'avanzo, sono stati chiesti chiarimenti sul metodo di calcolo del Fondo crediti dubbia esigibilità, specificando le entrate poste a base di calcolo delle somme accantonate nel risultato di amministrazione degli esercizi 2015-2018, con attestazione della relativa congruità anche con riguardo alle quote determinate all'esito delle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui.

Sul punto è stato rilevato, per il solo esercizio 2018, un accantonamento a titolo di FCDE di euro 229.372,08 tale da dare copertura al 26,93% dei residui di titolo 1 pari a 851.757,77 (di cui 223.253,10 formati in esercizi precedenti) e l'assenza di svalutazione per i crediti di titolo 3 pari a euro 166.186,80 (di cui 99.094,26 provenienti da esercizi precedenti).

In proposito, nella risposta istruttoria del 14 settembre 2020 più volte citata, è stato rappresentato, in termini del tutto generici, che *"il metodo di calcolo del FCDE è stato effettuato secondo la media degli incassi degli ultimi anni relativi alla TARI, in quanto i maggiori residui insistevano su tale tributo"*.

In termini generali si rammenta che il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria fissa le modalità di determinazione del FCDE, richiedendo uno stanziamento (nel bilancio di previsione) o un accantonamento (nel rendiconto) minimo obbligatorio calcolato sull'andamento delle riscossioni negli esercizi pregressi. Il primo accantonamento di una quota del risultato di amministrazione al FCDE doveva essere eseguito in occasione del riaccertamento straordinario dei residui, con riferimento all'importo complessivo dei residui attivi risultanti dopo la cancellazione dei crediti al 31 dicembre 2014 cui non corrispondevano obbligazioni perfezionate e scadute alla data del 1 gennaio 2015, per poi essere sottoposto ad una verifica di permanente congruità in occasione delle redazioni dei rendiconti della gestione dei successivi esercizi finanziari.

Il principio contabile elenca tassativamente i crediti che, in ragione della loro natura, possono considerarsi di sicura realizzazione e che, come tali, non sono soggetti all'obbligo di svalutazione (i crediti da altre amministrazioni pubbliche, i crediti

assistiti da fidejussione e le entrate tributarie che, sulla base dei principi contabili, sono accertate per cassa).

Al di fuori di tali ipotesi è consentito all'ente di escludere determinati crediti dal calcolo del Fondo, solo dandone adeguata illustrazione nella nota integrativa al bilancio.

I criteri per il calcolo per la determinazione e verifica di congruità FCDE a rendiconto sono esplicitati nell'"esempio n. 5", riportato in calce allo stesso principio contabile che richiede a tal fine di provvedere:

b1) a determinare, per ciascuna delle categorie di entrate di dubbia e difficile esigibilità, l'importo dei residui complessivo come risultano alla fine dell'esercizio appena concluso, a seguito dell'operazione di riaccertamento ordinario di cui all'articolo 3, comma 4, del presente decreto;

b2) a calcolare, in corrispondenza di ciascuna entrata di cui al punto b1), la media del rapporto tra gli incassi (in c/residui) e l'importo dei residui attivi all'inizio di ogni anno degli ultimi 5 esercizi;

b3) ad applicare all'importo complessivo dei residui classificati secondo le modalità di cui al punto b1) una percentuale pari al complemento a 100 delle medie di cui al punto b2).

Con la modifica apportata al principio contabile dal D.M. 20 maggio 2015 si è stabilito che: *"l'importo dei residui attivi all'inizio di ciascun anno degli ultimi 5 esercizi può essere ridotto di una percentuale pari all'incidenza dei residui attivi di cui alle lettere b) e d) del prospetto di cui al punto 9.3 riguardante il riaccertamento straordinario dei residui rispetto al totale dei residui attivi risultante dal rendiconto 2014. Tale percentuale di riduzione può essere applicata in occasione della determinazione del fondo crediti di dubbia esigibilità da accantonare nel risultato di amministrazione degli esercizi successivi, con riferimento alle annualità precedenti all'avvio della riforma"*.

L'obbligo di accantonamento nel rendiconto impedisce l'utilizzo della quota del risultato di amministrazione, costituita dai residui attivi di dubbia e difficile esazione, per finanziare spese esigibili fino all'effettiva riscossione del credito.

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, con la deliberazione n. 32/2015/INPR, ha affermato in questo senso che *"uno degli elementi di maggiore rilevanza nella determinazione del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015 è quello*

della corretta determinazione del "fondo crediti di dubbia esigibilità", che deve intendersi come un fondo rischi finalizzato a tutelare l'ente impedendo l'utilizzo di entrate di dubbia esigibilità a finanziamento di spese esigibili. L'adeguata quantificazione del fondo crediti di dubbia esigibilità - in conformità al principio applicato della contabilità finanziaria (punto 3.3, es. n. 5) - determina la veridicità del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015 e preserva l'ente da disavanzi occulti e da potenziali squilibri di competenza e di cassa, allorché sia utilizzato l'avanzo di amministrazione libero, in realtà non disponibile".

Ciò posto, i dati sopra riportati rilevano un incremento delle risorse accantonate a titolo di FCDE nel rendiconto 2019 pari a euro 413.093,78 a fronte del valore di euro 229.372,08 dell'esercizio 2018, con conseguente incremento della percentuale di copertura (stimabile nel 38,31%) del FCDE sui residui attivi dei titoli 1 e 3 mantenuti nel conto del bilancio dell'esercizio 2019.

Tuttavia, il Collegio non può non osservare come il principio contabile elenchi tassativamente i crediti che, in ragione della loro natura, possono considerarsi di sicura realizzazione e che, come tali, non sono soggetti all'obbligo di svalutazione: al di fuori di tali ipotesi è consentito all'ente di escludere determinati crediti dal calcolo del Fondo solo dando adeguata e motivata delle eventuali poste pretermesse in ragione della loro sicura esigibilità che non può essere riferita alla rilevanza dei residui riferibili ad una certa tipologia di entrata.

Si richiama, pertanto, l'Amministrazione comunale ad attenersi scrupolosamente all'applicazione dei principi contabili nella determinazione del FCDE da stanziare nel bilancio di previsione e da accantonare in sede di rendiconto, con particolare riguardo alla necessaria svalutazione delle risorse afferenti il titolo 1 e 3 delle entrate, tenendo conto di quanto stabilisce lo stesso principio contabile di cui all'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011 per cui *"fino a quando il fondo crediti di dubbia esigibilità non risulta adeguato non è possibile utilizzare l'avanzo di amministrazione"*.

La Sezione procederà a verificare la quantificazione e l'accantonamento del Fondo crediti di dubbia esigibilità nell'ambito delle procedure ordinarie di controllo ad essa demandate sui principali documenti contabili dell'Ente.

Sempre con riguardo alla parte accantonata del risultato di amministrazione, si è rilevata (fonte BDAP e banca dati Finanza locale), per gli esercizi 2015-2018, l'assenza di accantonamenti a titolo di indennità di fine mandato del Sindaco.

Sul punto, in sede istruttoria, il Comune ha precisato che «per gli anni 2015-2018 l'Indennità di Fine mandato del Sindaco è stata inserita nel capitolo 140 intestato "Sindaco/assessori/consiglieri indennità" accantonata a residui passivi per € 25.866,49 (comprensivo anche delle sedute di consiglio non ancora liquidate e relative agli anni precedenti)».

La relazione del Revisore dei conti al rendiconto 2019 dà conto (p. 13) dell'avvenuta costituzione di un fondo per indennità di fine mandato per euro 2.440,46 che pure figura (p. 10) nella parte vincolata del risultato di amministrazione.

In proposito preme richiamare all'attenzione del Comune, per i necessari adeguamenti espositivi nei prossimi cicli finanziari, che il principio contabile applicato punto 5.2 lett. i) dispone che *"anche le spese per indennità di fine mandato, costituiscono una spesa potenziale dell'ente, in considerazione della quale, si ritiene opportuno prevedere tra le spese del bilancio di previsione, un apposito accantonamento, denominato 'fondo spese per indennità di fine mandato del...'. Su tale capitolo non è possibile impegnare e pagare e, a fine esercizio, l'economia di bilancio confluisce nella quota accantonata del risultato di amministrazione, immediatamente utilizzabile"*.

7. Fondo rischi contenzioso e debiti fuori bilancio

In sede istruttoria è stato chiesto al Comune di relazionare sulle risorse accantonate per eventuali oneri da contenzioso, tenuto anche conto che negli esercizi 2017 e 2018 sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio, derivanti da sentenze esecutive, rispettivamente, per euro 8.185,24 ed euro 69.317,45.

Nel rilevare la presenza, per il 2017, anche di debiti fuori bilancio riconosciuti ai sensi dell'art. 194, comma 1, lett. e) del TUEL per euro 56.434,10, è stata chiesta la situazione aggiornata dei debiti fuori bilancio riconosciuti dall'Ente anche nell'esercizio 2019.

In proposito, nella menzionata risposta istruttoria del 14 settembre 2020, si è fatto laconico rinvio, quanto alla situazione aggiornata dei debiti fuori bilancio riconosciuti dall'Ente nel 2019, alla delibera di consiglio comunale n. 24 del 31/07/2019.

La succitata relazione al rendiconto 2019 dell'Organo di revisione riporta (p. 6) un considerevole aumento dei debiti fuori bilancio riconosciuti ai sensi dell'art. 194, comma 1, lett. a) del TUEL per euro 301.525,73, segnalando debiti fuori bilancio in

attesa di riconoscimento per euro 3.818,00; ciò a fronte di un accantonamento per fondo rischi contenzioso nel risultato di amministrazione 2019 di soli euro 6.336,39.

In argomento la Sezione, ai fini di una più rigorosa determinazione del Fondo in parola da parte del Comune, ritiene opportuno rammentare come, nella giurisprudenza di questa Corte (v. Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 221/2018/PRSE), sia stata rimarcata la necessità di operare uno sforzo supplementare sul versante gestionale da parte del Comune volto a declinare in modo appropriato le esigenze sottese alla corretta applicazione dei principi contabili; ciò anche nella costituzione del fondo rischi del quale va ribadita la doverosità in quanto l'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011 (cfr. punto 5.2. lettera h) ne prevede, tra l'altro, la costituzione per far fronte ad oneri derivanti da sentenza quando, a seguito di contenzioso, il comune abbia una *"significativa probabilità di soccombere"* e quando, a seguito di sentenza non definitiva e non esecutiva, il Comune sia condannato al *"pagamento di spese"*.

Al riguardo si rammenta quanto più volte evidenziato nella giurisprudenza dalla Sezione delle autonomie (cfr. deliberazione n. 14/2017/INPR e già, in precedenza, deliberazione n. 9/2016/INPR) circa la particolare attenzione che deve essere riservata alla quantificazione degli accantonamenti a Fondo contenzioso, legato a rischi di soccombenza su procedure giudiziarie in corso per cui *"risulta essenziale procedere ad una costante ricognizione e all'aggiornamento del contenzioso formatosi per attestare la congruità degli accantonamenti, che deve essere verificata dall'Organo di revisione. Anche in questo caso, la somma accantonata non darà luogo ad alcun impegno di spesa e confluirà nel risultato di amministrazione per la copertura delle eventuali spese derivanti da sentenza definitiva, a tutela degli equilibri di competenza nell'anno in cui si verificherà l'eventuale soccombenza"*.

La valutazione della passività potenziale deve, pertanto, essere sorretta 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 ed in modo particolare quelli di imparzialità e verificabilità (così, da ultimo, Sezione di controllo per il Trentino-Alto Adige/Südtirol-Sede di Trento, deliberazione n. 57/2019/PRSE). Si evidenzia, in proposito, che recente giurisprudenza di questa Corte (cfr. deliberazioni Sezione regionale di controllo per la Campania n. 125/2019/PRSP e

Sezione regionale di controllo per il Lazio n. 80/2020/PRSE) ha fatto riferimento, ai fini della classificazione delle passività potenziali tra passività “probabili”, “possibili” e da “evento remoto”, ai seguenti principi:

- la passività “probabile”, con indice di rischio del 51%, (che impone un ammontare di accantonamento che sia pari almeno a tale percentuale), è quella in cui rientrano i casi di provvedimenti giurisdizionali non esecutivi, nonché i giudizi non ancora esitati in decisione, per i quali l’avvocato abbia espresso un giudizio di soccombenza di grande rilevanza (cfr., al riguardo, documento OIC n. 31 e la definizione dello IAS 37, in base al quale l’evento è probabile quando si ritiene sia più verosimile che il fatto si verifichi piuttosto che il contrario);

- la passività “possibile” che, in base al documento OIC n. 31, nonché dello IAS 37, è quella in relazione alla quale il fatto che l’evento si verifichi è inferiore al probabile e, quindi, il *range* di accantonamento oscilla tra un massimo del 49% e un minimo determinato in relazione alla soglia del successivo criterio di classificazione;

- la passività da “evento remoto”, la cui probabilità è stimata inferiore al 10%, con accantonamento previsto pari a zero.

La Sezione non può che richiamare l’Ente, anche al fine di addivenire ad una corretta determinazione della parte disponibile del risultato di amministrazione, alla necessità di prevedere adeguati accantonamenti a copertura dei rischi di contenzioso, monitorandone la congruità e ponderando, in via prudenziale, i rischi e le incertezze connessi agli andamenti operativi della gestione.

Si richiama, inoltre, l’Ente ad un’attenta programmazione della spesa che impedisca l’emergere di debiti fuori bilancio cui dare riconoscimento in corso d’esercizio.

Si chiede, infine, all’Organo di revisione, di far pervenire alla Sezione, entro trenta giorni dalla chiusura dell’esercizio 2020, apposita relazione in cui si chiarisca la fonte di copertura finanziaria dei debiti fuori bilancio riconosciuti e pagati dal Comune nell’esercizio 2019, tenuto anche conto che l’avanzo disponibile al termine dell’esercizio 2018 (pari a € 71.888,16) risulta essere stato utilizzato nel 2019 (cfr. quadro BDAP verifica equilibri rendiconto 2019).

8. Rapporti crediti/debiti con gli organismi partecipati

In sede istruttoria sono stati chiesti chiarimenti sulle ragioni della risposta *“non ricorre la fattispecie”* resa nelle apposite sezioni dei questionari 2017 e 2018 con riguardo agli obblighi di conciliazione dei rapporti crediti/debiti di cui tra il Comune e i propri organismi partecipati di cui all’art. 11, comma 6, lett. j, d.lgs. n. 118/2011, che impone di allegare al rendiconto una nota informativa recante la conciliazione dei rapporti debitori e creditori con le società e gli organismi partecipati; ciò alla luce delle partecipazioni detenute dal Comune al 31.12.2017, riportate in allegato A) alla deliberazione consiliare n. 55 del 28/12/2018 di approvazione del Piano di revisione ordinaria delle partecipazioni detenute *ex art. 20* del d.lgs. n. 175/2016. Si è chiesto, inoltre, di riferire se siano verificati casi di mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l’Ente e gli stessi organismi partecipati.

In proposito, nella richiamata risposta istruttoria del 14 settembre 2020, è stato comunicato quanto segue: *“In merito ai rapporti con Organismi Partecipati si chiarisce che Trattasi di Consorzio Obbligatorio Imposto a livello regionale, pertanto l’Ente ha ritenuto di non essere detentore di partecipazioni e di conseguenza, di non partecipare agli Utili né alle Perdite. Per tale Consorzio non è stata fatta la razionalizzazione. La scrivente precisa che l’Organismo in questione è la Società Ambiente Frosinone S.p.a. quota di partecipazione pari a 1,09”*.

Al riguardo si rammenta che l’art. 11, comma 6, lett. j, d.lgs. n. 118/2011 stabilisce che la relazione sulla gestione allegata al rendiconto illustri gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate, specificando che *“la predetta informativa, asseverata dai rispettivi organi di revisione, evidenzia analiticamente eventuali discordanze e ne fornisce la motivazione; in tal caso l’ente assume senza indugio, e comunque non oltre il termine dell’esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie”*.

La nota informativa in argomento deve essere asseverata dagli Organi di revisione sia del comune che della società partecipata, secondo quanto chiarito dalla Sezione delle autonomie di questa Corte con la deliberazione SEZAUT/2/2016/QMIG.

Detto obbligo risponde ad una prassi di buona amministrazione e al principio di veridicità dei bilanci dell’ente locale e della partecipata (cfr. sentenza Corte costituzionale n. 239/2012).

La nota richiesta, nell'evidenziare i rapporti creditorî tra l'ente e gli organismi partecipati, assume un'importanza fondamentale al fine di ricostruire la reale situazione finanziaria del Comune sì da raggiungere la certezza dei rapporti finanziari tra l'ente pubblico e la partecipata in modo da evitare il crearsi di situazioni debitorie nascoste che possano dar luogo alla formazione di debiti fuori bilancio e a potenziali rischi sugli equilibri finanziari dell'ente locale.

La Sezione ribadisce l'obbligo dell'Ente di effettuare la verifica dei rapporti di credito e debito con le società partecipate entro la data di approvazione del rendiconto dell'esercizio da parte del Consiglio comunale, provvedendo ad allegare al rendiconto stesso la predetta nota informativa recanti i dati emersi dal raffronto fra le scritture contabili dell'ente e quelle della società e debitamente asseverate dai rispettivi Organi di revisione/controllo a garanzia dell'attendibilità delle rilevazioni.

La Sezione, riservandosi apposita verifica nell'analisi dei successivi cicli contabili dell'Ente, richiama l'obbligo della trasmissione della citata nota nelle forme di legge ed invita il Comune ad adoperarsi per consentire, in futuro, il tempestivo adempimento, rientrando a pieno titolo la partecipazione posseduta tra quelle per le quali viene in rilievo l'adempimento in parola.

La Sezione richiama, infine, l'Ente ad un attento monitoraggio, sul piano della gestione finanziaria, dell'andamento dei rapporti di debito-credito con gli organismi partecipati, con riserva di ulteriori verifiche in sede di esame dei Piani di razionalizzazione delle società partecipate predisposti dal Comune *ex artt.* 20 e 24 del d.lgs. n. 175/2016.

Si chiede, infine, all'Organo di revisione di relazionare alla Sezione, entro trenta giorni dalla chiusura dell'esercizio 2020, oltre che sugli aspetti specificamente richiamati sub. punti 5 e 7 della presente deliberazione, anche sulle altre questioni concernenti la gestione dei residui, il Fondo pluriennale vincolato e la parte vincolata del risultato di amministrazione su cui è stata fatta riserva di apposite delucidazioni, in attesa dei debiti riscontri da parte dell'Ufficio tecnico, nella risposta istruttoria prot. n. 7217 del 14 settembre 2020.

Alla luce delle considerazioni sopra riportate si ritiene che la situazione finanziaria del Comune di Atina, quale emersa dalla documentazione esaminata, riveli taluni profili

di criticità che, se non tempestivamente rimossi, potrebbero incidere negativamente sul mantenimento degli equilibri di bilancio nei successivi esercizi finanziari e che, come tali, meritano di essere segnalati al Consiglio comunale per l'adozione delle necessarie misure correttive.

P.Q.M.

La Corte dei conti Sezione regionale di controllo per il Lazio

ACCERTA

la presenza, nei termini evidenziati in parte motiva, dei sopra menzionati profili di criticità, con riferimento alla sana gestione finanziaria dell'ente.

RICHIEDE

- **al Comune** di adottare i provvedimenti idonei a rimuovere le criticità riscontrate e, in particolare, di provvedere:
 - ad una rigorosa applicazione dei principi in tema di armonizzazione contabile di cui al d.lgs. n. 118/2011 secondo quanto descritto in parte motiva;
 - alla corretta determinazione, nei propri documenti contabili, del Fondo pluriennale vincolato in conformità ai principi contabili secondo quanto indicato in parte motiva;
 - alla corretta quantificazione, nel bilancio di previsione e nel rendiconto di gestione, del Fondo crediti dubbia esigibilità in conformità ai principi contabili secondo quanto indicato in parte motiva;
 - alla corretta determinazione del fondo rischi contenzioso e passività potenziali da accantonare nel rendiconto di gestione secondo quanto descritto in parte motiva;
 - alla puntuale determinazione della parte vincolata del risultato di amministrazione e alla corretta determinazione e gestione della cassa vincolata in conformità ai principi in tema di armonizzazione contabile di cui al d.lgs. n. 118/2011;
 - al costante monitoraggio della mole di residui attivi e passivi, adottando ogni misura utile a migliorare l'efficienza sia della riscossione delle entrate, sia del pagamento dei residui passivi e verificando eventuali disallineamenti tra i residui attivi e passivi di parte capitale;
 - all'acquisizione, in sede di approvazione del rendiconto, della nota informativa di cui all'art. 11, comma 6, lett. j, d.lgs. n. 118/2011 sui rapporti credito/debito

con gli organismi partecipati, asseverata dai rispettivi Organi di revisione, procedendo alle necessarie operazioni di riconciliazione in caso di disallineamenti;

- ad adempiere con puntualità all'obbligo di trasmissione alla Sezione dei questionari di cui all'art. 1, commi 166 e ss., della legge n. 266/2005 e ai relativi riscontri istruttori eventualmente richiesti;
- alla tempestiva adozione delle ulteriori misure correttive segnalate in parte motiva;
- **all'Organo di revisione** dell'Ente di verificare il corretto adempimento delle misure indicate nella presente deliberazione, provvedendo alla redazione di apposita relazione, da trasmettere alla Sezione entro trenta giorni dalla chiusura dell'esercizio 2020, sulle criticità finanziarie descritte in parte motiva, paragrafi 5 e 7 e sulle questioni oggetto di apposita riserva nella risposta istruttoria prot. n. 7217 del 14 settembre 2020.

DISPONE

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

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deliberato nella camera di consiglio "da remoto" del 21 ottobre 2020.

IL MAGISTRATO ESTENSORE

f.to dott. Ottavio CALEO

IL PRESIDENTE

f.to dott. Roberto BENEDETTI

Depositata in Segreteria il 26 ottobre 2020

Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto

f.to Aurelio Cristallo