



Deliberazione n. 137/2020/PRSP
Comune di Ponza (LT)
Esercizi finanziari 2015-2018

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;
Marinella COLUCCI	Referendario (relatore);
Giuseppe LUCARINI	Referendario;

*Nella Camera di consiglio del 9 dicembre 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;

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 Ponza (LT) sui rendiconti per gli esercizi dal 2015 al 2018;

VISTA la richiesta istruttoria, prot. Cdc n. 3122 del 12/05/2020;

VISTA la risposta del comune di Ponza, prot. Cdc n. 4121 del 28/07/2020 e relativi allegati;

VISTE le ordinanze n. 33/2020 e n. 35/2020, con cui il Presidente ha convocato la Sezione per l'Adunanza pubblica del 21/10/2020, nonché l'ordinanza n. 42/2020, con cui il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio del 9/12/2020;

ESAMINATA la documentazione prodotta dall'Ente in data 20/10/2020 (prot. Cdc n. 5580);

VISTA la deliberazione-ordinanza istruttoria della Sezione n. 108/2020/PRSE, adottata a valle dell'Adunanza pubblica del 21/10/2020, con cui, dietro espressa richiesta dell'Ente, è stato fissato il termine del 30/11/2020, per produrre documenti,

informazioni e chiarimenti, ivi specificati, con la specifica avvertenza che, decorso tale termine, la Sezione si pronuncerà allo stato degli atti.

ESAMINATA la nota prot. Cdc n. 6293 del 30/11/2020 (e relativi allegati – prot. Cdc 6294, 6295, 6296, 6297, 6298, 6299, 6300, 6301, 6302, 6303, 6304, 6305, 6307, 6308, 6309 del 30/11/2020), con cui l'Ente ha fornito riscontro a quanto richiesto con la deliberazione-ordinanza istruttoria n. 108/2020/PRSE;

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 per una compiuta attuazione del principio del contraddittorio con l'Amministrazione interessata;

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*”;

VISTO il decreto n. 287 del 27 ottobre 2020 del Presidente della Corte dei conti recante *“Regole tecniche e operative in materia di svolgimento in videoconferenza delle udienze del giudice nei giudizi innanzi alla Corte dei conti, delle camere di consiglio e delle adunanze, nonché delle audizioni mediante collegamento da remoto del pubblico ministero”*;

UDITI, nell’adunanza pubblica del 21 ottobre 2020, i rappresentanti dell’Ente - dott. Raffaele Allocca (Segretario comunale a scavalco nonché attuale Responsabile dell’area finanziaria del comune di Ponza), dott. Erasmo Scipione (attuale Organo di revisione) e dott. Maurizio Cari (precedente Organo di revisione) - in collegamento da remoto.

UDITO il relatore, Referendario dott.ssa Marinella Colucci;

PREMESSO CHE

a seguito dell’esame dei questionari per gli esercizi dal 2015 al 2018, è stata svolta un’attività istruttoria (prot. Cdc n. 3122 del 12/05/2020), per acquisire informazioni e chiarimenti in merito a diverse criticità riscontrate nell’ambito delle verifiche d’ufficio, a partire dalle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui all’1/1/2015.

Con successive note prot. Cdc n. 4121 del 28/07/2020, n. 5580 del 20/10/2020 e n. 6293 del 30/11/2020 (e relativi allegati), l’Ente ha dato riscontro a quanto richiesto, nei termini che saranno di seguito meglio evidenziati.

In particolare, si evidenzia che, nel corso dell’adunanza pubblica da remoto del 21 ottobre 2020, i rappresentanti dell’Ente hanno espressamente richiesto un termine per produrre documenti e fornire chiarimenti e informazioni, rispetto alle diffuse criticità emerse in sede istruttoria. Con deliberazione -ordinanza istruttoria n. 108/2020/PRSE, la Sezione ha fissato il termine del 30/11/2020 per fornire, in particolare, i seguenti chiarimenti e/o informazioni:

“• criticità emerse in sede di riaccertamento straordinario dei residui all’1/1/2015 e mancato ripiano del maggior disavanzo, nel rispetto delle previsioni di cui al D.M. 2/4/2015;

• disavanzo emerso nel 2016;

• vincolo di euro 694.000,00, che si registra nel 2016, e che non trova più riscontro nei successivi risultati di amministrazione;

• anticipazione di liquidità, di cui al D.L. n. 35/2013 e al D.L. n. 66/2014 (importi ricevuti pari ad euro 312.504,88, in due tranches da euro 156.252,44, e ad euro 600.000,00), con particolare riguardo alla contabilizzazione, in conto spesa, dell’importo di euro 312.504,32, agli

accantonamenti effettuati a titolo di FAL e all'utilizzo dell'anticipazione di liquidità nel FCDE, ai sensi dell'art. 2, comma 6, del D.L. 78/2015, per l'intero ciclo contabile in esame. A tale ultimo proposito, è necessario che l'Ente chiarisca le misure adottate, alla luce delle censure della Corte costituzionale (sentenza n. 4/2020) e delle previsioni di cui all'art. 39-ter del D.L. n. 162/2019;

- situazione della cassa vincolata al 31/12/2019, rispetto a cui l'Ente, in sede di primo riscontro istruttorio, ha fatto rinvio ad un prospetto che non risulta allegato agli atti della Sezione e di cui, pertanto, si richiede la trasmissione;*

- misure che concretamente l'Ente intende adottare, al fine di garantire una maggiore solidità alle sue casse e di riportare il ricorso all'anticipazione di tesoreria nell'ambito di un suo utilizzo fisiologico e non più patologico;*

- delucidazioni in merito alla previsione di un piano personalizzato "anti-dissesto" (di cui l'Ente ha riferito in sede istruttoria), fornendo aggiornamenti e valutazioni in corso in merito all'eventuale ricorso alla procedura di dissesto finanziario o di riequilibrio finanziario pluriennale;*

- criticità relative al FCDE, con particolare riguardo alla sua quantificazione, nel 2019, con metodo di calcolo cd. ordinario e all'eventuale ricorso alle previsioni di cui all'art. 39-quater del D.L. n. 162/2019, oltre a quanto già evidenziato relativamente all'utilizzo dell'anticipazione di liquidità nel FCDE;*

- criticità in merito alla riscossione delle entrate e alle attività di contrasto all'evasione tributaria;*

- criticità in merito al rispetto dei tempi di pagamento, rispetto a cui l'Ente ancora non ha fornito il dato relativo agli importi pagati oltre le scadenze e informazioni in merito alle misure organizzative eventualmente adottate per superare la criticità in parola;*

- prospetto relativo all'evoluzione dell'indebitamento dell'Ente, citato nel primo riscontro istruttorio, ma non trasmesso agli atti della Sezione;*

- criticità in merito al conferimento di un incarico di consulenza ad un soggetto in quiescenza, in violazione della previsione di cui all'art. 5, comma 9, del D.L. n. 95/2012.*

Da ultimo, in un'ottica di attualizzazione del controllo e in considerazione del forte peggioramento del disavanzo dell'Ente al 31/12/2019, si richiede di trasmettere, entro il medesimo termine sopra indicato, copia della delibera consiliare di approvazione del rendiconto 2019, unitamente alla relativa delibera di ripiano del disavanzo".

Alle specifiche richieste di cui alla deliberazione n. 108/2020/PRSE, l'Ente ha fornito riscontro con nota prot. Cdc n. 6293 del 30/11/2020 e relativi allegati.

Ciò posto, il Magistrato istruttore, considerato che il contraddittorio con l'Ente si è già instaurato sia in sede di Adunanza pubblica sia 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 Ponza (LT) all'esame del Collegio.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Si fa presente che 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 nel corso delle verifiche effettuate, la Sezione illustra, nel prosieguo, le principali criticità riscontrate, riservando sulle stesse, e su tutte le altre segnalate in sede istruttoria, tutti gli eventuali ed ulteriori approfondimenti che

risulteranno necessari in occasione delle verifiche sui rendiconti degli esercizi successivi.

Tutti gli esercizi sopravvenienti nel tempo sono, difatti, collegati fra loro “in modo ordinato e concatenato” in quanto, come sottolineato in più occasioni dalla giurisprudenza contabile e da quella costituzionale, *“il principio di continuità degli esercizi finanziari pubblici, che è uno dei parametri teleologicamente collegati al principio dell’equilibrio pluriennale del bilancio di cui all’art. 81 Cost., esige che ogni rendiconto sia geneticamente collegato alle risultanze dell’esercizio precedente, dalle quali prende le mosse per la determinazione delle proprie”* (in tal senso, Corte cost., 5 marzo 2018, n. 49; il principio è richiamato da Corte dei conti, Sezione delle autonomie in occasione dell’elaborazione delle linee guida sui rendiconti 2018 approvate con delibera n. 12/2019/INPR).

2.A. Tardiva approvazione dei rendiconti dal 2015 al 2018, rispetto ai termini di cui all’art. 227 del TUEL.

In sede istruttoria, è emerso che i rendiconti, dal 2015 al 2018, sono stati tutti approvati in ritardo rispetto ai termini previsti dall’art. 227 del TUEL. In particolare, il rendiconto 2015 è stato approvato con delibera consiliare n. 15 del 13/5/2016, il rendiconto 2016 è stato approvato con delibera consiliare n. 26 del 29/5/2017, il rendiconto 2017 è stato approvato con delibera consiliare n. 14 del 18/5/2018 e il rendiconto 2018 è stato approvato con delibera consiliare n. 10 del 24/5/2019.

Sul punto, l’Ente ha dichiarato che tale criticità è imputabile alla grave carenza di personale *“sopraffatto dalla notevole quantità di scadenze e che comporta una gestione dell’ordinario sempre più difficoltosa...ad aggravare ancora di più la situazione è il dato di fatto che tale mancanza non può essere sopperita da nuove assunzioni in virtù dei vincoli, ben noti a tutti noi, che congelano il numero dei dipendenti...nel comune di Ponza manca la figura del responsabile del servizio finanziario, la quale viene svolta dal segretario comunale da maggio 2018 che a sua volta non è in pianta stabile al Comune, ma è un reggente”*.

Il Collegio, nel prendere atto di quanto riferito, invita l’Ente ad adoperarsi per il rispetto delle tempistiche previste dall’art. 227 del TUEL, rammentando che, fermo restando i vincoli di spesa di cui all’art. 1, commi 557 e ss. della legge n. 296/2006, con la nuova disciplina di cui all’art. 33 del D.L. n. 34/2019 e al D.M. 17 marzo 2020, la possibilità di assunzione di nuovo personale non è più legata alle logiche del cd. turn over, ma ad una logica di sostenibilità finanziaria della spesa di personale. Sarà,

pertanto, dirimente, per l'Ente adottare una politica di rafforzamento delle proprie entrate correnti, al fine di poter procedere all'assunzione di nuovo personale, in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione.

Si fa, altresì, presente che, come recentemente osservato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 250 del 2020), *“la scansione temporale degli adempimenti del ciclo di bilancio, dettati dalla normativa statale, risulta funzionale a realizzare la unitaria rappresentazione dei dati della contabilità nazionale...Il rendiconto opera in termini di responsabilità degli amministratori per l'impiego di risorse finanziarie pubbliche nel rispetto dei canoni di legalità, efficienza, efficacia ed economicità della gestione amministrativa...La stessa magistratura contabile ha ripetutamente evidenziato che il rendiconto della gestione «rappresenta un momento essenziale del processo di pianificazione e di controllo sul quale si articola l'intera gestione dell'ente, in grado di contenere informazioni comparative e di misurare i valori della previsione definitiva confrontandoli con quelli risultanti dalla concreta realizzazione dei programmi e degli indirizzi politici, vale a dire dei risultati, valutandone gli eventuali spostamenti e analizzandone le ragioni» (Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione 10 ottobre 2018, n. 367/2018/PRSE; in termini adesivi, ex plurimis, Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, deliberazione 4 dicembre 2019, n. 57/2019/PRSE). L'esigenza del rispetto del termine posto dal legislatore statale è tanto più evidente ove si consideri che dall'approvazione del rendiconto decorre quello di trasmissione dei dati da parte dell'amministrazione interessata alla Banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP), di cui all'art. 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica)...il rendiconto assume, nell'ambito dell'armonizzazione della finanza pubblica, rilievo analogo a quello del bilancio di previsione, operando sinergicamente con esso, nella comune funzione di complessiva legittimazione dell'operato dell'amministrazione nell'ambito del ciclo di bilancio, e nel costituire la base per la costruzione dei dati nazionali utili alla programmazione finanziaria dello Stato, alla verifica dell'osservanza degli impegni assunti a livello nazionale ed europeo, alla determinazione delle conseguenti manovre di bilancio...”*.

Con riserva di ogni futura verifica.

2.B. Riaccertamento straordinario dei residui all'1/1/2015 e risultati di amministrazione dal 2015 al 2018.

Dalle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui all'1/1/2015, di cui alla delibera di Giunta comunale n. 93 dell'11/5/2015, è emerso un maggior disavanzo pari ad euro - 4.619.828,57, che l'Ente ha deliberato di ripianare in n. 30 annualità, con singole quote di ripiano annuali, ciascuna pari ad euro 153.994,29 (delibera consiliare n. 21 del 22/06/2015).

Nel corso dell'istruttoria, sono state richieste le ragioni della totale assenza di accantonamenti, vincoli e parti destinate agli investimenti che, ove presenti, avrebbero condotto ad un valore superiore del disavanzo. Sono stati richiesti, altresì, chiarimenti in merito alla determinazione del FPV che assume, in sede di riaccertamento straordinario, il valore di euro 5.032.083,25, per poi ridursi considerevolmente negli anni successivi, come emerge dalla tabella sotto riportata.

	2015	2016	2017	2018
FPV (spese correnti)	137.799,97	135.421,02	72.363,49	126.873,65
FPV(spese c/capitale)	151.299,20	0	0	0

Dall'esame dei dati delle operazioni di riaccertamento straordinario, inoltre, emerge che i residui attivi all'1/1/2015 erano pari ad euro 14.594.897,67. Di questi, euro 7.001.296,43 sono stati cancellati all'1/1/2015 ed euro 7.593.600,74 sono stati cancellati per essere reimputati negli esercizi 2015 e seguenti, in base alla esigibilità, attraverso il FPV. Il suddetto FPV, come detto pari a complessivi euro 5.032.083,25, risulta, per euro 3.007.916,43 di parte corrente e, per euro 2.024.166,82, di parte capitale. La somma delle due operazioni di cancellazione (7.001.296,43+7.593.600,74) corrisponde al totale dei residui attivi al 31/12/2014, cioè all'1/1/2015.

Dalle scritture contabili presenti in Sirtel e nel certificato inviato al Ministero dell'Interno, risultano cancellati residui attivi al 31/12/2015 per complessivi euro 7.775.708,63 e residui passivi per euro 7.028.228,72 (vd. tabella sotto).

TOTALE GENERALE DELLE ENTRATE							
	RS	14.594.897,67	80	2.537.804,15	4.693.633,37	6.819.189,04	7.775.708,63
	CP	10.412.601,89		4.383.642,65	3.170.415,63	7.554.058,28	2.858.543,61
	T	25.007.499,56		6.921.446,80	7.864.049,00	14.373.247,32	

(*) Motivi del verificarsi dei minori residui attivi: Insussistenti (INS)

TOTALE GENERALE DELLE SPESE							
	RS	14.948.974,32	1	2.738.705,00	5.182.040,60	7.920.745,60	-7.028.228,72
	CP	13.527.222,67		4.151.161,90	5.890.837,37	10.041.999,27	-3.485.223,40
	T	28.476.196,99		6.889.866,90	11.072.877,97	17.962.744,87	

(*) Motivi del verificarsi dei minori residui attivi: Insussistenti (INS); Recessi (RC)

In merito al dato dei residui passivi cancellati al 31/12/2015 (euro 7.028.228,72), tenuto conto che questo valore è comprensivo delle cancellazioni definitive e di quelle per reimputazione effettuate all'1/1/2015 (sulla scorta del valore dei residui passivi al 31/12/2014), nonché di altre effettuate nel corso della gestione 2015, ne deriva che il valore delle cancellazioni per reimputazione, indicato nell'allegato 5/1 (per euro 12.625.683,99) non risulta conforme al criterio di esigibilità, che caratterizza la nuova armonizzazione contabile e il principio di competenza finanziaria potenziata (vd. tabella sotto riportata - allegato 5/2).

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2014 DETERMINATO NEL RENDICONTO 2014 (a)		58.171,43
RESIDUI ATTIVI CANCELLATI IN QUANTO NON CORRELATI AD OBBLIGAZIONI GIURIDICHE PERFEZIONATE (b)	(-)	7.001.296,43
RESIDUI PASSIVI CANCELLATI IN QUANTO NON CORRELATI AD OBBLIGAZIONI GIURIDICHE PERFEZIONATE (c) ⁽¹⁾	(+)	2.323.296,43
RESIDUI ATTIVI CANCELLATI IN QUANTO REIMPUTATI AGLI ESERCIZI IN CUI SONO ESIGIBILI (d)	(-)	7.593.600,74
RESIDUI PASSIVI CANCELLATI IN QUANTO REIMPUTATI AGLI ESERCIZI IN CUI SONO ESIGIBILI (e)	(+)	
RESIDUI PASSIVI DEFINITIVAMENTE CANCELLATI CHE CONCORRONO ALLA DETERMINAZIONE DEL FONDO PLURIENNALE VINCOLATO (f) ⁽²⁾	(+)	12.625.683,99
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO g) = (e) - (d) + (f) ⁽²⁾	(-)	5.032.083,25
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 1° GENNAIO 2015 - DOPO IL RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO DELL'ESERCIZIO (h) = (b) - (c) - (d) + (e) + f (g)	-	4.619.828,57

Composizione del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015 - dopo il riaccertamento straordinario dei residui (g):		4.619.828,57
Parte accantonata		
Fondo crediti di dubbia e difficile esazione		0,00
Fondo accantonamento contenzioso		
Fondo accantonamento spese legali		
Fondo accantonamento indennità fine mandato		
Totale parte accantonata (i)		0,00
Parte vincolata		
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili		
Vincoli derivanti da trasferimenti		
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui		
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente		
Altri vincoli da specificare di		
Totale parte vincolata (l)		0,00
Totale parte destinata agli investimenti (m)		
Totale parte disponibile (n) = (h) - (i) - (l) - (m)		-4.619.828,57
Se (n) è negativo, occorre indicare le modalità di ripiano		

Da ultimo, si riporta, di seguito, il prospetto estratto dal Certificato al bilancio di previsione 2015 (entrate), da cui emerge che i valori del FPV di parte corrente e di parte capitale sono diversi da quelli indicati nell'allegato 5/2.

QUADRO 2 - ENTRATE					
Voci	Residui presunti al termine dell'esercizio 2014	Previsioni definitive dell'anno 2014 (3)	Previsioni anno 2015	Previsioni anno 2016	Previsioni anno 2017
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti (1) - previsione di competenza	0,00	0,00	468.737,98	0,00	0,00
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale (1) - previsioni di competenza	0,00	0,00	2.645.882,80	0,00	0,00
Utilizzo avanzo di Amministrazione - previsioni di competenza	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
- di cui avanzo vincolato utilizzato anticipatamente (2) - previsioni di competenza	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

A riscontro delle criticità di cui sopra, l'Ente ha evidenziato un andamento, in riduzione, dei residui attivi e passivi, dal 2013 al 2017. Dal 2017, invece, l'Ente ne evidenzia l'aumento, con un costante superamento dei residui passivi rispetto a quelli attivi.

Relativamente alle operazioni di riaccertamento dei residui, l'Ente ha fatto presente che le stesse *“traggono origine da alcune operazioni preliminari che l'Ente ha dovuto obbligatoriamente fare prima e precisamente: Riapprovazione del rendiconto dell'anno 2013 resosi necessario per errata eliminazione dei residui di parte capitale per circa 700.000,00 da reinserire in bilancio con conseguente diminuzione del risultato di amministrazione; riapprovazione del rendiconto dell'anno 2014 per lo stesso motivo; in particolare, riguardo alla totale assenza di vincoli e accantonamenti, ecc...queste vanno ricercate nella difficoltà e complessità di ricostruire, da parte dei funzionari che si sono avvicendati negli anni dal 2012 fino a settembre 2014 e poi da novembre 2014 fino al 2016 con l'assunzione di un dipendente part time a 12 ore. All'epoca del riaccertamento dei residui si sono avute non poche difficoltà a ricostruire i vincoli, viste le incongruenze, a verificare la reale anzianità e movimentazione dei residui attivi e, pertanto, al fine di determinarne il corretto valore, il Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità è stato costituito a consuntivo 2015, lo stesso è stato ritenuto di fare per l'FPV di parte corrente e di parte capitale, in quanto nell'ente veniva redatta una contabilità molto “borderline” e i funzionari che si sono avvicendati dopo che il Sindaco pro-tempore ha sollevato il responsabile dall'incarico spostandolo ad altre mansioni, facevano fatica a capire come andavano sistemati correttamente i capitoli e il riscontro dei vincoli sia di parte corrente sia di parte capitale. Le vicende giudiziarie che avevano interessato l'ente ed il sequestro della documentazione contabile da parte della magistratura non hanno consentito, se non in modo assolutamente frammentario, di poter effettuare i necessari controlli. I fascicoli della procura sono conservati negli archivi dell'Ente e negli uffici del tribunale”*.

Con riferimento al maggior disavanzo, di euro – 4.619.828,57, che è emerso nel 2015 in seguito alle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui, l'Ente ha evidenziato che lo stesso è principalmente imputabile alla cancellazione di due residui attivi di importo rilevante, del 1999 e del 2001, per i quali la Regione Lazio *“ha successivamente negato il finanziamento...”*.

L'Ente, inoltre, ha specificato che *“il risultato di € 12.625.683,99 è dato dal totale dei residui passivi di provenienza 2014 meno € 2.323.296,43 cancellati in quanto non correlati da obbligazioni giuridiche perfezionate, inoltre sono stati eliminati residui attivi per € 7.001.296,43 per lo stesso motivo e riportato sul 2015 la somma di € 7.593.600,74.*

La somma di € 5.032.083,25 si riduce negli anni successivi e praticamente scompare nel 2015 perché trattasi di residui passivi reimputati sia di parte corrente che di parte capitale, spostati tutti nel 2015, mentre nel prospetto 5/2 vengono spostati in più anni. Anche per questo è stato dato incarico alla software house di fare le opportune verifiche. Va bene il confronto con il consuntivo 2015 per quanto riguarda gli FPV di parte corrente e di parte capitale, in quanto sono stati quantificati e inseriti all'atto del consuntivo.

Quanto al rilievo sui residui passivi alla data del 31/12/2015, non si comprende da dove derivi l'asserzione “ne deriva che il valore delle cancellazioni per reimputazione, indicato nell'allegato 5/1 (per euro 12.625.683,99) può considerarsi non corretto” dal momento che il raffronto si riferisce a due momenti diversi e non è rilevabile alcun elemento che stabilisca quale dei due dati (il valore all'1/1/2015 o il totale delle cancellazioni al 31/12/2015) possa essere, eventualmente, errato. La discrasia tra riaccertamento straordinario approvato e certificato al bilancio 2015 deriva da un errore di elaborazione nella determinazione dei FPV; è stato dato incarico alla ditta Maggioli, software house che si è occupata dell'estrazione dei dati per il certificato, di effettuare le verifiche contabili ed il ripristino dei valori corretti”.

Da ultimo, con la nota prot. Cdc n. 6293 del 30/11/2020, l'Ente ha evidenziato che del disavanzo deliberato in sede di riaccertamento straordinario (pari ad euro – 4.619.828,57) *“fanno parte, in quanto conservati a residuo, le anticipazioni di liquidità di cui al D.L. n. 35/2013, iscritte rispettivamente nel bilancio 2013 per € 156.252,44 e nel bilancio 2014 per € 156.252,44 ed € 600.000,00...nell'operazione di riaccertamento straordinario non è stato accantonato il FCDE in quanto, nell'analisi dei residui attivi e la loro corposa cancellazione, tutti i residui che avrebbero dovuto rispondere ai criteri dettati dal punto 9.3 del principio contabile 4/2 per l'accantonamento, apparivano eliminati. Solo successivamente, in*

corso d'anno, dopo gli ulteriori, necessari approfondimenti, in fase di redazione del rendiconto 2015, è emersa la reale situazione dei residui attivi e la corrispondente necessità della creazione del FCDE, calcolato con il metodo semplificato, per l'ammontare di € 262.221,13...il mancato accantonamento del FCDE nel risultato di amministrazione al 31/12/2014-01/01/2015 non ha generato maggior disavanzo; la posta potrebbe, difatti, trovare compensazione nella valutazione eccessivamente cautelativa di un residuo passivo...il disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui è composto anche dal mantenimento del residuo passivo per l'importo di € 2.168.185,66, relativo al contenzioso sul contratto per la raccolta e trasporto RSU in essere con la società...nonostante la presenza di una situazione transattiva che ne avrebbe ridotto l'ammontare ad € 1.068.000,00, nonché di rilevanti crediti vantati dall'Ente per penalità da inadempimenti contrattuali. La suddetta operazione transattiva non è stata ancora definita per sopravvenuti problemi connessi ad azioni penali nei confronti dei vertici della Società, non ancora concluse".

Ciò posto, la Sezione osserva, in via preliminare, che la cancellazione, per reimputazione e concorso alla determinazione del FPV, dell'importo di euro 12.625.683,99 (dato dalla differenza tra euro 14.948.974,32 ed euro 2.323.296,43) all'1/1/2015, non solo non è corretto perché non desumibile dalle registrazioni contabili del rendiconto 2015 che riportano cancellazioni di residui passivi per soli euro 7.028.228,72, ma non risponde neanche al criterio della esigibilità della spesa, quale espressione del principio della competenza finanziaria potenziata. Tale importo, difatti, avrebbe dovuto essere re-iscritto, in competenza, nel bilancio 2015 ed è per tale ragione che l'Ente avrebbe dovuto adottare una delibera di variazione, onde porsi in linea con la corretta quantificazione e determinazione del FPV, alla luce, si ribadisce, del principio della competenza finanziaria potenziata.

In particolare, ai fini di una verifica della congruità della formazione del fondo pluriennale, iscritto in entrata e in uscita del bilancio 2015-2017, rappresentano elementi fondamentali, *inter alia*:

- l'esistenza dell'accertamento di entrata che rileva l'obbligazione giuridica perfezionata, scaduta ed esigibile; obbligazione che costituisce fonte di copertura della spesa a carattere pluriennale e adempimento ricognitivo che segna la "separazione" tra il momento dell'accertamento dell'entrata e quello dell'imputazione della spesa;

- l'esistenza dell'impegno in uscita che legittima la formazione del fondo pluriennale vincolato;
- la sussistenza del cronoprogramma della spesa che indichi gli esercizi in cui l'obbligazione giuridica perfezionata andrà a scadere e diverrà esigibile. Diversamente la reimputazione al solo esercizio 2015 dei residui passivi coperti dal fondo pluriennale vincolato, o fattispecie analoghe riferite ad un arco temporale fittizio, evidenziano una carenza di programmazione e una conseguente grave irregolarità contabile nell'applicazione del principio di competenza finanziaria potenziata, in quanto l'esigibilità del residuo passivo non è stata determinata correttamente.

È di tutta evidenza l'importanza della corretta contabilizzazione del fondo pluriennale vincolato ai fini del mantenimento degli equilibri generali di competenza del bilancio e della gestione. A questo riguardo il fondo stesso dovrà essere determinato tenendo conto delle fonti di finanziamento che lo determinano. Nel contempo, è necessario verificare se le entrate che alimentano la formazione del fondo pluriennale siano state, oltreché accertate, anche riscosse totalmente o parzialmente. Condizione, quest'ultima, propedeutica al mantenimento dell'equilibrio di cassa complessivo dell'ente, all'utilizzo della cassa libera o vincolata e alla realizzazione di una vera programmazione della cassa. Risulta evidente come l'informatizzazione dei processi di formazione e gestione del fondo pluriennale assuma un'importanza strategica al riguardo; la mancanza di una effettiva e costante integrazione della gestione del fondo nel sistema complessivo di contabilità dell'ente non consente di garantire la regolarità contabile e amministrativa nella gestione del fondo pluriennale vincolato e la conseguente garanzia in termini di sana gestione e di equilibri di finanza pubblica, sia di competenza, sia di cassa (vd. deliberazione Sezione delle Autonomie, n. 32/2015/INPR).

Chiarito, pertanto, il rilievo relativo all'importo dei residui passivi di euro 12.625.683,99 (cancellati e che concorrono alla determinazione del FPV) la Sezione fa, altresì, presente che dalle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui, e dalle relative incongruità e criticità, emerge una situazione di confusione contabile e di incertezza, da parte degli uffici comunali, sulla normativa e i principi contabili da applicare, al fine

di costruire un bilancio veritiero e trasparente, nonché rispettoso delle previsioni del d.lgs. n. 118/2011. Anche le discrasie rilevate tra i dati riportati in sede di riaccertamento straordinario e quelli del conto del bilancio 2015 – e per le quali, peraltro, lo stesso Ente dichiara che effettuerà una verifica con la software house – sono lo specchio di una più generale situazione di confusione contabile, che si riscontra ancora oggi, alla luce dell'esame della situazione finanziaria dell'Ente, nell'ambito del ciclo contabile 2015-2018. Ancora, la (riconosciuta) mancata costituzione di vincoli e accantonamenti costituisce sintomo di una difficoltà dell'Ente nell'adeguamento alla nuova contabilità armonizzata, che richiederebbe una seria attenzione, da parte sia degli organi tecnici sia degli organi politici, onde evitare che, con il passare del tempo, la situazione di squilibrio dell'Ente possa ulteriormente peggiorare.

Pur tenendo conto, difatti, di quanto rappresentato dall'Ente in merito alla mancata costituzione del FCDE in sede di riaccertamento straordinario dei residui, la Sezione non può non osservare come la descritta situazione del mantenimento di un residuo passivo, del valore di oltre 2 milioni di euro, non possa, *ex se*, far ritenere superate le criticità emerse nelle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui e, più in generale, nell'applicazione dei nuovi principi della contabilità armonizzata, essendo, peraltro, nota la finalità per cui occorre costituire il FCDE, che è di evitare che entrate di dubbia esigibilità possano finanziare spese esigibili nel corso dell'esercizio.

Come si vedrà più nel dettaglio nei prossimi punti, difatti, sono emerse criticità diffuse relativamente all'anticipazione di liquidità, al ricorso reiterato e cospicuo all'anticipazione di tesoreria e alla sofferenza di cassa dell'Ente, all'inefficienza del sistema di riscossione delle entrate, alla quantificazione del FCDE e, conseguentemente, ad un aumento del disavanzo di amministrazione che arriva, al 31/12/2019, ad euro – 6.474.199,55 (delibera C.C. n. 3 del 30/07/2020).

A tale proposito, si riporta, di seguito, l'evoluzione dei risultati di amministrazione, dal 2015 al 2019, secondo quanto emerso in sede istruttoria:

	1/1/2015	2015	2016	2017	2018	2019
Ris. Amm. (lett. E)	- 4.619.828,57	- 4.484.821,51	- 4.307.105,28	-4.067.562,18	- 4.031.678,34	- 6.474.199,55

In merito al risultato di amministrazione 2015, si evidenzia che il dato di cui alla lett. A corrisponde ad euro – 3.466.348,24, a cui vanno detratti almeno gli accantonamenti di

euro 756.252,14 a titolo di anticipazione di liquidità e di euro 262.221,13 a titolo di FCDE e, pertanto, la parte disponibile del risultato di amministrazione (lett. E) al 31/12/2015 risulta pari ad euro - 4.484.821,51.

Ciò posto, in riferimento all'importo di euro - 3.177.249,07, nella relazione dell'Organo di revisione sul consuntivo 2015 (pag. 27) si legge *“il disavanzo di amministrazione di euro - 3.177.249,07 deve essere applicato al bilancio per l'esercizio 2016 e può anche essere ripianato negli esercizi successivi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della consiliatura, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro del disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio”*. Sul punto, l'Ente specifica che *“quanto riportato a pagina 27 della relazione del revisore al bilancio consuntivo 2015 è il risultato di amministrazione al netto degli accantonamenti derivanti dal FPV per spese correnti (Euro 137.799,97) e dal FPV per spese in conto capitale (Euro 151.299,20) per un totale complessivo pari ad Euro 289.099,17 che, sommato all'importo pari ad Euro 3.177.249,07 porta ad un totale complessivo pari ad Euro 3.466.348,24 dato congruente con quanto riportato nella stessa relazione a pagina 12 (Allegato n. 7 - intera relazione), pertanto da imputare ad un mero errore formale”*.

In definitiva, l'importo di euro 3.177.249,07 corrisponde al risultato di amministrazione secondo la disciplina ante-armonizzazione (F. cassa + Res. Attivi - Res. Passivi), mentre il Risultato di amministrazione (lett. A) al 31/12/2015 è pari ad euro - 3.466.348,24 e il disavanzo (lett. E) è pari ad euro - 4.484.821,51.

Ciò posto, ad oggi le Banche dati (non solo per il 2015, ma anche per il 2016) non risultano aggiornate e in linea con i predetti dati e, pertanto, si richiede all'Ente di provvedere tempestivamente ad una rettifica, che renda coerenti tutti i dati contabili dell'Ente con quanto trasmesso alle Banche dati (BDAP e sito del Ministero dell'Interno - finanza locale).

Con riferimento all'applicazione della quota annuale di ripiano del maggior disavanzo (pari ad euro 153.994,29), per l'annualità 2019, l'Ente ha dichiarato che *“risulta applicata al rendiconto 2019 la quota pari ad euro 198.994,47, data dalla somma di € 153.994,47 e di € 45.000,00 derivante dall'assunzione di un ulteriore disavanzo proveniente dall'esercizio 2016 per ricalcolo FCDE dell'anno”*.

Ancora, l'Ente, con una prima risposta (nota prot. Cdc n. 4121 del 28/07/2020), ha fatto presente che *“Nel 2016 l'Ente ha registrato un ulteriore disavanzo di €. 135000,00 e lo ha*

ripianto, secondo le regole del d.lgs. 267/2000, in aggiunta a quello da riaccertamento, sugli esercizi 2017/2019, per euro 198.994,47".

Successivamente, invece, con la nota prot. Cdc n. 6293 del 30/11/2020, ha dichiarato che *"non risulta, pertanto, generato nell'esercizio maggior disavanzo"*, riportando, peraltro, un prospetto di recupero della quota *"trentennale"* in cui, per il 2015, si fa erroneamente riferimento al risultato di amministrazione di lett. A (euro - 3.466.348,24) e non a quello di lett. E (euro - 4.484.821,51).

Sul punto, la Sezione ritiene che l'Ente abbia verosimilmente confuso l'emersione di un nuovo disavanzo con il recupero - parziale - della quota annuale di euro 153.994,29 che si registra a fine 2015, per l'importo di euro 135.007,06, come di seguito meglio chiarito.

Si evidenzia, in ogni caso, che la quota di euro 198.994,47 (153.994,29+45.000) risulta applicata solo nel 2018 e nel 2019, mentre nel 2017 risulta l'applicazione solo della quota derivante dal riaccertamento straordinario, di euro 153.994,29.

A rendere ancora più critica e confusa la situazione contabile descritta, è il mancato rispetto delle previsioni di cui all'art. 4 del D.M. del 2/4/2015, a norma del quale *"In sede di approvazione del rendiconto 2015 tutti gli enti che a seguito del riaccertamento straordinario dei residui hanno registrato un maggiore disavanzo verificano se il risultato di amministrazione al 31 dicembre 2015 risulta migliorato rispetto al disavanzo al 1° gennaio 2015 derivante dal riaccertamento straordinario, per un importo pari o superiore rispetto all'ammontare di disavanzo applicato al bilancio di previsione 2015, aggiornato ai risultati del riaccertamento straordinario e dell'approvazione del consuntivo 2014. Se da tale confronto risulta che il disavanzo applicato all'esercizio 2015 non è stato recuperato, la quota non recuperata nel corso del 2015, e l'eventuale maggiore disavanzo registrato rispetto al risultato al 1° gennaio 2015, è interamente applicata al primo esercizio del bilancio di previsione 2016-2018, in aggiunta alla quota del recupero del maggiore disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario prevista per l'esercizio 2016, in attuazione dell'art. 3, comma 16, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e di eventuali quote di recupero di disavanzo previste da piani di rientro in corso di attuazione. Il recupero dell'eventuale maggiore disavanzo registrato rispetto al risultato al 1° gennaio 2015 può essere ripianato negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della consiliatura, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro di*

tale quota del disavanzo, secondo le modalità previste dall'art. 42, comma 12, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 per le regioni e gli enti regionali e dall'art. 188 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 per gli enti locali.

In sede di approvazione del rendiconto 2016 e dei rendiconti degli esercizi successivi, fino al completo ripiano del maggiore disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui, si verifica se il risultato di amministrazione al 31 dicembre di ciascun anno risulta migliorato rispetto al disavanzo al 31 dicembre dell'esercizio precedente, per un importo pari o superiore rispetto all'ammontare di disavanzo applicato al bilancio di previsione cui il rendiconto si riferisce, aggiornato ai risultati del rendiconto dell'anno precedente. Se da tale confronto risulta che il disavanzo applicato non è stato recuperato, la quota non recuperata nel corso dell'esercizio, o il maggiore disavanzo registrato rispetto al risultato di amministrazione dell'esercizio precedente, è interamente applicata al primo esercizio del bilancio di previsione in corso di gestione, in aggiunta alla quota del recupero del maggiore disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario prevista per tale esercizio, in attuazione dell'art. 3, comma 16, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118".

Dall'esame dei risultati di amministrazione (lett. E), emerge che dall'1/1/2015 al 31/12/2015, la differenza tra i due valori è inferiore all'importo di euro 153.994,29, in quanto pari ad euro 135.007,06 (4.619.828,57-4.484.821,51).

L'Ente, difatti, ha recuperato solo 135.007,06, in luogo di 153.994,29 e, pertanto, per l'annualità 2015, l'obiettivo di recupero del maggior disavanzo non è stato raggiunto per euro 18.987,23 (153.994,29-135.007,06).

In un'ottica di attualizzazione del controllo, volendo effettuare una verifica, dal 2015 al 2018, relativamente al recupero della quota annuale di euro 153.994,29, rispetto ai risultati di amministrazione (lett. E) conseguiti, emerge la seguente situazione:

- $153.994,29 \times 4 = 615.977,16$ (totale importo che l'Ente avrebbe dovuto recuperare ai sensi del D.M. 2/4/2015).
- $4.619.828,57 - 4.031.678,34 = 588.150,23$ (miglioramento conseguito dall'Ente dal 2015 al 2108).
- $615.977,16 - 588.150,23 = 27.826,93$ (importo da recuperare ai sensi del D.M. 2/4/2015).

In definitiva, in base ai dati contabili al 31/12/2018, l'Ente deve recuperare, ai sensi dell'art. 4, comma 2, del D.M. 2/4/2015, l'importo di euro 27.826,93. L'Ente dovrà

tenere conto di tale circostanza in sede di approvazione sia del bilancio di previsione sia del prossimo rendiconto, effettuando, pertanto, una concreta verifica del rispetto delle previsioni di cui al D.M. 2/4/2015 che, si rammenta, rispondono ad una logica di recupero annuale del maggior disavanzo derivante dalle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui.

Ancora, la situazione al 31/12/2019 (sulla base della delibera C.C. n. 3/2020 trasmessa alla Sezione con prot. Cdc n. 6301 del 30/11/2020) peggiora notevolmente, registrandosi una differenza, *in peius*, del risultato di amministrazione (lett. E) dal 2018 al 2019, di euro 2.442.521,21 (6.474.199,55-4.031.678,34); tale peggioramento in parte è imputato dall'Ente al passaggio dal metodo di calcolo semplificato a quello ordinario del FCDE. Da ciò deriva che l'Ente sarà tenuto a verificare il rispetto delle previsioni di cui al D.M. 2/4/2015 unitamente a quelle di cui all'art. 39-quater del D.L. n. 162/2019, su cui la Sezione si riserva ogni futura verifica in occasione dei controlli sui prossimi questionari.

Alla luce delle discrasie e criticità sopra indicate, ai fini di una maggiore chiarezza espositiva, si riporta, di seguito, l'evoluzione dei risultati di amministrazione, dal 2015 al 2018, in tutte le sue componenti, secondo quanto è stato possibile ricostruire d'ufficio.

Risultato di amministrazione					
	01/01/2015	2015	2016	2017	2018
Fondo di cassa al 31 dicembre		31.579,90	0,00	0,00	0,00
Residui attivi da riportare	Riaccertamento straordinario	7.864.049,00	7.395.457,78	7.690.705,11	9.135.168,10
Residui passivi da riportare		11.072.877,97	10.305.967,86	10.378.008,06	10.238.650,81
Risultato di amministrazione		-3.177.249,07	-2.910.510,08	-2.687.302,95	-1.103.482,71
FPV per spesa corrente		137.799,97	135.421,02	72.363,49	126.873,65
FPV per spese in conto capitale		151.299,20	0,00	0,00	
Risultato di amministrazione (A)	-4.619.828,57	-3.466.348,24	-3.045.931,10	-2.759.666,44	-1.230.356,36
Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre					
Parte accantonata					
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12		262.221,13	567.174,32	1.004.174,18	2.383.079,11
Fondo anticipazioni liquidità DL 35 del 2013 e successive modifiche e rifinanziamenti				287.815,36	262.739,40
Fondo perdite società partecipate					
Fondo contenzioso					
Altri accantonamenti					
Totale parte accantonata	0,00	262.221,13	567.174,32	1.291.989,54	2.645.818,51
Parte vincolata					
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili		756.252,14	0,00	0,00	0,00
Vincoli derivanti da trasferimenti		0,00	0,00	0,00	0,00
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui		0,00	694.000,00	0,00	0,00
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente		0,00	0,00	0,00	0,00
Altri vincoli		0,00	0,00	0,00	0,00
Totale parte vincolata		756.252,14	694.000,00	0,00	0,00
Parte destinata agli investimenti		0,00	0,00	15.906,20	155.503,47
Totale parte destinata agli investimenti		0,00	0,00	15.906,20	155.503,47
Totale parte disponibile	-4.619.828,57	-4.484.821,51	-4.307.105,42	-4.067.562,18	-4.031.678,34

In conclusione, tenuto conto delle criticità emerse in sede istruttoria e di quanto riferito dall'Ente con nota prot. Cdc n. 6293 del 30/11/2020, la Sezione richiede all'Ente di recuperare l'importo di euro 27.826,93, in applicazione delle previsioni di cui all'art. 4, comma 2, del D.M. 2/4/2015, effettuando una verifica del rispetto di tale disposizione anche per l'esercizio finanziario 2019 che, come anticipato, chiude con un disavanzo di amministrazione (lett. E) peggiore rispetto al 2018. Si richiede, altresì, una verifica in merito al corretto recupero del disavanzo emerso in sede di approvazione del

rendiconto 2019, ai sensi dell'art. 4 del D.M. 2/4/2015, dell'art. 39-quater del D.L. n. 162/2019 e dell'art. 188 del TUEL.

Con riserva di ogni futura verifica.

2.C. Anticipazione di liquidità ai sensi del D.L. n. 35/2013.

Con riferimento alle quote percepite dall'Ente, ai sensi del D.L. n. 35/2013 e del D.L. n. 66/2014, dai questionari e dalle relazioni dell'Organo di revisione esaminate, è emerso che l'Ente ha percepito, nel 2013, un'anticipazione pari ad euro 600.000,00 (vd. relazione dell'Organo di revisione sul 2016, pag. 23), da restituire in anni 30, con rata annuale pari ad euro 24.134,29. Dalla relazione in parola, emerge, altresì, che l'anticipazione *“è stata rilevata come indicato nell'art. 2, comma 6, del d.l. 78/2015”*. L'Ente si sarebbe avvalso della facoltà di utilizzare la relativa quota accantonata nel risultato d'amministrazione ai fini dell'accantonamento al FCDE anche nel 2017, stante la risposta positiva fornita alla domanda 14.1, pag. 6, del questionario sul consuntivo 2017. Nel questionario 2018, alla medesima domanda, viene fornita risposta negativa (vd. domanda 15.1, pag. 6).

Dal questionario sul consuntivo 2015, inoltre, emerge un accantonamento, a titolo di anticipazione di liquidità (FAL), pari ad euro 756.000,00, dato non riscontrabile, invece, nelle banche dati. Accantonamenti, a titolo di FAL, emergono dal risultato di amministrazione 2017 e 2018, per un importo, rispettivamente, pari ad euro 287.815,36 ed euro 262.739,40. Si evidenzia, ancora, che nella relazione di Giunta comunale al rendiconto 2016, si legge che l'Ente ha ricevuto un'anticipazione nel 2014 di euro 156.252,16, ai sensi del D.L. n. 35/2013, e di euro 600.000,00 ai sensi del D.L. n. 66/2014. Alla luce di discrasie e criticità diffuse sul punto, è stato richiesto di chiarire gli importi esatti ricevuti, le rate pagate e le modalità di contabilizzazione degli importi in parola, per ciascuna annualità, dal 2013 al 2018.

Sul punto, l'Ente, in un primo momento, ha specificato che *“In riferimento all'anticipazione di liquidità, la stessa è stata allocata al titolo V° della Spesa nell'anno 2015, per €.600.000,00...In riferimento all'anticipazioni di liquidità sono mutui accessi presso la Cassa Depositi e Prestiti, regolarmente rimborsati fino alla data odierna e dei quali ci si riserva di produrre i relativi piani di ammortamento”*.

Successivamente, a seguito della richiesta di maggiori informazioni e chiarimenti da parte della Sezione in merito al vincolo di euro 694.000 che si registra nel 2016 e che

non trova più riscontro nei successivi risultati di amministrazione, l'Ente ha dichiarato (nota prot. Cdc n. 6293 del 30/11/2020) che *"il vincolo di € 694.000,00, appostato nel 2016, indicato dal revisore come "vincoli derivanti dalla contrazione di mutui" corrisponde invece all'accantonamento dell'anticipazione di liquidità, che fa parte insieme all'FCDE del risultato di amministrazione dell'anno 2016, come riportato nella delibera di approvazione del conto consuntivo 2016..."*.

Dalle verifiche effettuate nelle banche dati, emerge che l'Ente, sia nel 2013 sia nel 2014, ha riscosso l'importo di euro 156.252,16 (dunque, un importo complessivo di euro 312.504,32) e, nel 2014, ha riscosso anche l'importo di euro 600.000,00. L'importo di euro 600.000,00 è stato stralciato dai residui passivi nel 2015.

Entrate 2013:

	I	0,00	0,00	0,00	0,00	
CATEGORIA 3 - ASSUNZIONE DI MUTUI E PRESTITI						
MUTUI PASSIVI DALLA CASSA DEPOSITI PRESTITI	RS	467.723,60	0,00	467.723,60	467.723,60	0,00
	CP	666.252,44	156.252,44	510.000,00	666.252,44	0,00
	T	1.133.976,04	156.252,44	977.723,60	1.133.976,04	
MUTUI PASSIVI DALL'ISTITUTO DEBITI (PRESTITO SPORTIVO)	RS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Entrate 2014:

TITOLO V - ENTRATE DERIVANTI DA ACCENSIONI DI PRESTITI

VOCI	ACCERTAMENTI	RISCOSSIONI IN C/C COMPETENZA	RISCOSSIONI IN C/RESIDUI
Categoria 1° - Anticipazioni di Cassa	600.000,00	600.000,00	0,00
Categoria 2° - Finanziamenti a breve termine	0,00	0,00	0,00
Categoria 3° - Assunzioni di mutui e prestiti di cui:	189.817,45	156.252,44	0,00
- Anticipazione di liquidità art. 1 co. 13 D.L. 35/13 e successive integrazioni	156.252,44	156.252,44	0,00

Con la nota prot. Cdc n. 6293 del 30/11/2020, a seguito di specifiche richieste di chiarimento in merito alla contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità in parte spesa, l'Ente ha dichiarato che *"I valori dell'anticipazione di liquidità, di cui al D.L. 35/2013, per € 312.544,88, erroneamente qualificata come mutuo, sono stati così contabilizzati:*

- la prima tranche di € 156.252,44 in Entrata del bilancio 2013 l titolo VI cap. 5016.01...e nella spesa al titolo II cap. 1964;
- la seconda tranche di € 156.252,44 è stata allocata al titolo VI entrata consuntivo 2014 cap. 5016.01 e nella parte spesa per pari importo al titolo II;

Le suddette anticipazioni sono state regolarmente utilizzate per il pagamento dei debiti elencati nelle richieste della Cassa Depositi e Prestiti...L'anticipazione di liquidità D.L. 66/2014 di € 600.000,00 è stata regolarmente allocata al titolo VII del consuntivo 2014 e conservata a residuo al titolo V della spesa.

Le rate di ammortamento sono state regolarmente restituite per la quota capitale nel capitolo 4484 del titolo IV per la parte capitale e per la quota interessi al capitolo 348 del titolo I”.

In definitiva, dal riscontro istruttorio fornito e dalla documentazione trasmessa dall’Ente, emerge che Cassa Depositi e Prestiti ha erogato all’Ente i seguenti importi a titolo di anticipazione di liquidità, contabilizzati come sopra indicato:

- 06/06/2013: euro 156.252,44;
- 28/02/2014: euro 156.252,44;
- 31/10/2014: euro 600.000,00.

Dalla documentazione versata in atti, inoltre, emerge che, al 31/05/2019, il debito residuo è pari ad euro 138.573,92 + 140.695,02 + 529.895,41, dunque di importo complessivamente superiore agli accantonamenti effettuati dall’Ente a titolo di FAL nel 2018 (euro 262.739,40) e nel 2019 (euro 237.214,20).

La Sezione, peraltro, evidenzia che l’Ente non ha fornito riscontro alcuno in merito all’utilizzo dell’anticipazione di liquidità nel FCDE, ai sensi dell’art. 2, comma 6, D.L. n. 78/2015, né ha effettuato alcun riferimento alle previsioni di cui all’art. 39-ter del D.L. n. 162/2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 8/2020 che, come noto, oltre ad aver dato attuazione alla sentenza n. 4/2020 della Consulta, ha disciplinato l’utilizzo del fondo anticipazione di liquidità degli enti locali (vd. punto 3.20-bis dell’allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011).

Ciò posto, la Sezione richiede all’Ente di effettuare la contabilizzazione dell’anticipazione di liquidità nel rispetto delle previsioni di cui all’art. 39-ter del D.L. n. 162/2019, verificando, alla luce delle criticità sopra riportate, il corretto accantonamento, nel risultato di amministrazione 2019, dell’importo residuo non ancora rimborsato.

Con riserva di futura verifica.

2.D. Fondo cassa e anticipazioni di tesoreria.

Nel ciclo contabile esaminato, il Fondo cassa al 31/12 risulta sempre pari a zero, ad eccezione della sola annualità 2015, per cui risulta pari ad euro 31.579,00.

A tale proposito, l’Ente ha dichiarato che *“Le ragioni per le quali il fondo di cassa è fisiologicamente e costantemente pari a zero sono riconducibili al ricorso all’anticipazione di tesoreria, che l’ente effettua per le annualità 2016 e seguenti.*

L’ente, nel corso di questi anni, non ha mai effettuato una seria lotta all’evasione fiscale.

Con riferimento alla gestione di cassa, si rileva che all'iniziale fondo di cassa al 1° gennaio 2019 di 0,00 euro, sommati gli incassi di 6.333.844,68 euro e detratti i pagamenti di 5.067.968,95 euro, si giunge ad un fondo di cassa finale al 31 dicembre 2019 di 1.265.875,73 euro. Rispetto agli accertamenti assunti nell'anno 2019 per 7.528.176,96 euro sono state registrate riscossioni per 6.333.844,68 euro. Con riferimento agli impegni assunti nell'esercizio 2019 per 6.966.124,04 euro sono stati registrati pagamenti per 5.067.968,95 euro. Il risultato di amministrazione al 31/12/2019 è pari a - 6.474.199,55 Tale risultato costituisce un peggioramento rispetto all'esercizio precedente, il cui risultato di amministrazione era di - 4.031.678,34 euro. Tale risultato conferma il permanere di una situazione di disavanzo.

In tale contesto, il ricorso all'anticipazione di liquidità ex D.L. 35/2013 e l'accantonamento a FCDE hanno ovviamente aggravato il quadro.

Bisogna tener presente che il FCDE nel 2019 è stato calcolato con il metodo ordinario, come da principio 4.2 Arconet e non semplificato".

Da quanto sopra riportato, nonché da quanto si legge nella delibera C.C. n. 3/2020 di approvazione del rendiconto 2019, al 31/12/2019 il fondo cassa risulta pari ad euro 1.265.875,73 e, come già anticipato, il disavanzo di amministrazione peggiora notevolmente rispetto al 2018, assumendo un valore di euro - 6.474.199,55. In particolare, dal prospetto del risultato di amministrazione 2019, il cd. FAL risulta pari ad euro 237.214,20 e il FCDE risulta pari ad euro 5.534.458,27.

Con riferimento ai chiarimenti richiesti in merito alla cassa vincolata al 31/12/2019, l'Ente, con nota prot. Cdc n. 6293 del 30/11/2020, ha riferito che la stessa ammonta ad euro 1.249.725,82 (saldo cassa vincolata fine 2018 euro 43.517,82 + saldo cassa vincolata al 31/12/2019 euro 1.026.208,90) e che "si provvederà ad utilizzare, per gli scopi per cui sono stati accreditati, i fondi vincolati, utilizzandoli per il pagamento di spese correnti solo eccezionalmente, in mancanza di cassa propria e per pagamenti urgenti e indifferibili".

In merito al cospicuo e reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria, si riporta, di seguito, la tabella, con i relativi dati, così come confermati dall'Ente in sede istruttoria, atteso che alcuni dati riportati nei questionari risultavano incompleti e/o differenti:

	2015	2016	2017	2018
--	------	------	------	------

Importo dell'anticipazione complessivamente concessa ai sensi dell'art. 222 del TUEL	1.273.059,60	2.793.957,18	2.496.923,12	1.961.318,60
Importo delle entrate vincolate utilizzate in termini di cassa per spese correnti, ai sensi dell'art. 195 co. 2 TUEL				
Giorni di utilizzo dell'anticipazione	90	220	365	365
Importo massimo della anticipazione giornaliera utilizzata	128.247,88	370.986,09	253.775,75	625.140,23
Importo anticipazione non restituita al 31/12		89.378,14	373.129,14 (impegni 373.129,14 e pagamenti in CR 89.378,17)	265.076,88 (impegni 265.076,88 e pagamenti 0,00)
Importo delle somme maturate a titolo di interessi passivi al 31/12	766,49	7.004,94	17.268,14	28.145,18

A tale proposito, l'Ente ha dichiarato *"In questi anni ha reiteratamente fatto ricorso all'anticipazione di tesoreria. L'effettivo utilizzo da parte del Comune di Ponza per le annualità menzionate è stato pari ad euro 89378,14 per il 2016 euro 373.129,14 per il 2017 ed euro 265.076,88 per il 2018. Per tutte le annualità l'Ente non è riuscito ad estinguere l'anticipazione rimanendo obbligato nei confronti dell'istituto tesoriere (So.Ge.R.T. S.p.A. - Piazza Cirillo 5 - Grumo Nevano - NA) per euro 89.378,14 per il 2016, per euro 373129,14 al 31/12/2017 ed euro 265.076,88 al 31/12/2018 tali somme sono state restituite all'inizio del nuovo esercizio.*

Per l'annualità 2019, al Titolo V delle spese risultano, impegni pari ad euro 0,00 (zero/00) e pagamenti pari ad euro 265.076,88 (quale residuo del 2018); l'importo degli impegni coincide con quanto accertato e riscosso al corrispondente titolo VII dell'entrata (euro 0,00).

Tale dato risulta correttamente contabilizzato quale residuo passivo del titolo V delle spese "chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere" ...Il ricorso all'anticipazione di tesoreria rappresenta un indice sintomatico di incapacità da parte dell'Ente di far fronte ai pagamenti con le entrate ordinarie e la reiterazione nell'utilizzo di detto strumento è senza dubbio un elemento negativo della gestione finanziaria dell'ente...Consapevoli che l'anticipazione di tesoreria deve

essere una forma di finanziamento a breve termine, alla quale si deve ricorrere eccezionalmente, per far fronte a momentanei problemi di liquidità al verificarsi di situazioni straordinarie e imprevedibili e non deve rappresentare uno strumento di gestione ordinaria della carenza di liquidità; a tal proposito, l'Ente sta prevedendo di attivare i fisiologici strumenti di leva monetaria (come ad esempio l'attivazione riscossione anche coattiva delle entrate proprie, la lotta effettiva all'evasione, riorganizzazioni e riduzioni di spesa), che influiscono fortemente su tale disponibilità di liquidità".

Da ultimo, con nota prot. Cdc n. 6293 del 30/11/2020, l'Ente ha fatto presente che per potenziare il servizio tributi, *"oltre alla costituzione di un ufficio, è stata indetta la gara tributi che è stata vinta dalla ditta...alla quale è stato notificato l'incarico per l'accertamento, e la riscossione dei tributi comunali e, pertanto, provvederà ad emettere gli avvisi per individuare le evasioni/elusioni. Gli incassi potenzieranno le casse comunali con una maggiore riscossione, inoltre la stessa avrà cura della riscossione del ruolo della Tari, peraltro già deliberato..."*.

Sebbene, dunque, la situazione della cassa risulti migliorata al 31/12/2019, l'Ente riconosce che la carenza di liquidità e il continuo ricorso all'anticipazione di tesoreria costituiscono un indice di criticità della gestione finanziaria, a cui si affianca l'assenza, sino ad oggi, non solo dell'adozione di misure concrete per una effettiva ed efficace attività di riscossione delle entrate, ma anche della *"costituzione di un ufficio"*.

Nel momento in cui, difatti, l'Ente stesso ha riconosciuto di non aver *"mai effettuato una seria lotta all'evasione fiscale"* emerge chiaramente la consapevolezza circa la necessità di adottare serie azioni e misure volte a rafforzare la liquidità nelle casse dell'Ente e a rendere, pertanto, la gestione del bilancio meno rigida e più efficiente.

E', pertanto, dirimente che l'Ente garantisca concretamente una maggiore solidità alle proprie casse e che riporti, conseguentemente, il ricorso all'anticipazione di tesoreria nell'ambito di un suo utilizzo fisiologico e non più patologico.

La Sezione, inoltre, richiede all'Ente di monitorare costantemente le attività di riscossione messe in campo dal soggetto a cui è stato affidato il servizio, affinché vi sia una valutazione effettiva circa la vantaggiosità dell'esternalizzazione in parola, nonché circa l'efficacia e dell'efficienza delle azioni di riscossione adottate.

Si rammenta, infine, che la rilevanza delle tensioni nella gestione di cassa è anche attestata dall'art. 148, commi 2, del TUEL, in virtù del quale il ripetuto utilizzo dell'anticipazione di tesoreria costituisce uno dei possibili indicatori di squilibrio

finanziario di un Ente, al verificarsi dei quali il Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato può attivare la procedura di verifica sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile degli enti locali (*ex multis*, vd. deliberazione Sezione regionale di controllo per la Liguria, n. 58/2019/PRSE). Ai sensi del comma 3 del medesimo art. 148 *“Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti possono attivare le procedure di cui al comma 2”*.

Con riserva di futura verifica.

2.E. Sforamento dei parametri di deficitarietà.

Nel 2017, risultano sforati 3 parametri di deficitarietà (ex D.M. 18/02/2013), quali:

n. 1 (*Valore negativo del risultato contabile di gestione superiore in termini di valore assoluto al 5% rispetto alle entrate correnti (a tali fini al risultato contabile si aggiunge l'avanzo di amministrazione utilizzato per le spese di investimento)*), n. 4 (*Volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiori al 40% degli impegni della medesima spesa corrente*) e n. 9 (*Eventuale esistenza al 31 dicembre di anticipazioni di tesoreria non rimborsate superiori al 5 per cento rispetto alle entrate correnti*). Lo sforamento di quest'ultimo parametro è emerso in sede di Adunanza pubblica, alla luce della documentazione prodotta dall'Ente (prot. Cdc n. 5580 del 20/10/2020).

Con particolare riguardo allo sforamento del parametro n. 4, si evidenzia una rilevante incidenza dei residui passivi sulla spesa corrente, che è sintomatica del mantenimento di partite di stanziamento.

Ai sensi del D.M. 28/12/2018, per il 2018, risultano sforati gli indicatori n. 12.4 (*Sostenibilità disavanzo effettivamente a carico dell'esercizio maggiore dell'1,20%*) e l'indicatore concernente l'effettiva capacità di riscossione (riferito al totale delle entrate) minore del 47%.

Sul punto, l'Ente (con nota prot. 4121 del 28/07/2020) ha dichiarato che *“Per quanto riguarda lo sforamento dei parametri nel 2017 il valore negativo è dato dal disavanzo. Mentre il volume dei residui passivi superiori al 40% degli impegni della spesa corrente ha una giustificazione in quanto tra i residui passivi sono conservati i residui per la causa contro la ditta “DeVizia Spa” addetta alla raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani con la quale esiste una causa già dal 2011, quando la commissaria prefettizia contestò alla ditta illeciti contrattuali e richieste pagamenti superiori alle somme iscritte nel contratto di servizio. Esiste ancora un giudizio penale e civile in corso di definizione. Tale accantonamento è di circa 2.000.000,00. Per*

quanto riguarda la sostenibilità del disavanzo è sempre dovuto al maggiore FCDE e alla incapacità dell'Ente di effettuare la riscossione. A breve l'Ente ha in programma di mettere a gara la riscossione dei Tributi.

Si dovrebbe procedere, a parere dello scrivente, alla realizzazione di un piano personalizzato "anti-dissesto" basato su alcuni obiettivi come ad esempio:

-incentivare la lotta agli evasori fiscali ed ai morosi;

-definire la riscossione di somme provenienti da accertamenti tributari legati alle tassazioni pregresse;

-verificare le scadenze varie e fissarne il conseguente rinnovo;

-ottimizzare al meglio il patrimonio disponibile;

-ridurre maggiormente il consumo di carta e stampati con conseguente dematerializzazione ed informatizzazione dell'ente; ecc..".

Un Piano anti-default che potrebbe apparire come un vero e proprio programma politico-elettorale visto e rivisto, ma, ciò nonostante, la differenza si riscontrerebbe proprio perché incentrato sul risparmio della spesa pubblica e su una vera razionalizzazione delle risorse disponibili e quindi impostato proprio su criteri di buona Amministrazione. Semplicemente il rispetto di quanto le norme già prevedono, nonché la reale applicazione".

La Sezione osserva come lo sfioramento dei parametri di deficitarietà, sia nel 2017 sia nel 2018, costituisca la cartina di tornasole delle criticità contabili emerse nel corso dell'attività istruttoria svolta, con particolare riferimento alla consistenza del disavanzo e all'incapacità dell'Ente di riscossione delle entrate.

Con specifico riferimento al cd. piano "anti-default" citato nel corso dell'istruttoria, l'Ente ha dichiarato che *"si ritiene necessario studiare bene la situazione contabile dell'Ente e vedere se è possibile continuare a operare con le proprie forze, cercando di risparmiare e di utilizzare le risorse dell'ente per le spese necessarie, evitando di spendere la tassa di sbarco per feste, ecc., utilizzando tali risorse per migliorare il patrimonio turistico dell'isola. Pertanto, al momento si potrebbe soprassedere nel dichiarare il pre-dissesto o fare ricorso al piano di riequilibrio pluriennale".*

Sul punto, in disparte il fatto che il cd. pre-dissesto corrisponde all'istituto del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, la Sezione osserva come, nel caso di specie, ad una situazione contabile e finanziaria piuttosto critica si accompagna anche una mancanza di coordinamento e gestione ordinata delle attività amministrative che, sulla base di

quanto emerso in sede istruttoria, solo di recente sembrerebbero essere effettivamente oggetto di attenzione. Risulta, peraltro, poco comprensibile il fatto che, solo adesso, l'Ente si renda conto della necessità di risparmiare e di utilizzare le risorse per le spese necessarie *“evitando di spendere la tassa di sbarco per feste, ecc..”*.

Si ribadisce, difatti, che sin dall'entrata in vigore della nuova contabilità armonizzata, si sono registrate criticità diffuse, per la gestione e il superamento delle quali ormai l'Ente non può più temporeggiare.

L'ordinamento giuridico mette a disposizione degli enti locali una serie di strumenti e di azioni che, nel caso di specie, l'Ente dovrà prendere in considerazione ed eventualmente attivare senza ritardo, al fine di procedere, realisticamente, al risanamento del proprio bilancio.

Da ultimo, con riferimento al volume dei residui passivi, che nel corso del ciclo contabile in esame non tendono ad una progressiva riduzione, si invita l'Ente ad effettuare un attento riaccertamento e a monitorare l'evoluzione del contenzioso sopra riportato, valutandone l'impatto sugli equilibri di bilancio.

2.F. Fondo Crediti di dubbia esigibilità (FCDE).

Dall'esame dei dati contabili effettuato e da quanto emerso in sede istruttoria, si rileva, come anticipato, che l'Ente, all'1/1/2015, non ha costituito il FCDE.

Dal 2015 al 2018, il FCDE di consuntivo è stato calcolato con metodo di calcolo semplificato, con la seguente evoluzione:

	2015	2016	2017	2018
FCDE	262.221,13	587.174,18	1.004.174,18	2.383.079,11
Metodo di calcolo	Semplificato	Semplificato	Semplificato	Semplificato

A consuntivo 2019, l'Ente ha adottato il metodo di calcolo ordinario, quantificando il FCDE in euro 5.534.458,27.

Sul punto, l'Ente ha dichiarato che *“Se l'ente avesse calcolato l'fcde con il metodo ordinario il risultato sarebbe stato superiore agli importi indicati, però il principio contabile non obbligava al calcolo ordinario, pertanto sono state accantonate somme ritenute all'epoca congrue”*.

Ciò posto, la Sezione osserva come, secondo i principi contabili, l'adozione del metodo di calcolo semplificato del FCDE andava effettuata *“tenendo conto della situazione finanziaria complessiva dell'ente e del rischio di rinviare oneri all'esercizio 2019”*.

Alla luce della situazione contabile esaminata, emerge come l'Ente non abbia né effettuato una scelta improntata al principio di prudenza, né effettuato una reale valutazione del rischio di rinviare oneri all'esercizio 2019, posto che, come dallo stesso riconosciuto, il peggioramento del disavanzo di amministrazione al 31/12/2019 è principalmente imputabile al maggior valore del FCDE, che risulta, difatti, di importo più che raddoppiato rispetto al 31/12/2018. Peraltro, la Sezione osserva come l'Ente, nell'adottare il metodo di calcolo semplificato, avrebbe dovuto tener conto della situazione finanziaria complessiva, che risulta molto critica, soprattutto in considerazione della inefficienza nelle attività di riscossione delle entrate. Tale fattore, difatti, risulta rilevante ai fini della determinazione del FCDE a consuntivo, atteso che il calcolo dello stesso con il metodo ordinario è strettamente collegato all'andamento delle riscossioni in c/residui dell'ultimo quinquennio (per il 2019, il quinquennio di riferimento è 2015-2019).

Si fa presente, difatti, che, secondo quanto riportato al punto 3.3 e nell'esempio n. 5 dell'allegato 4/2 al d.lgs. 118/2011, in occasione della predisposizione del bilancio di previsione, la quantificazione dell'accantonamento a FCDE è effettuata applicando agli stanziamenti delle entrate di dubbia e difficile esazione il complemento a 100 della media tra incassi in conto competenza e accertamenti degli ultimi 5 esercizi.

A consuntivo, invece, la quantificazione della quota di risultato di amministrazione accantonata a FCDE è determinata applicando, *«all'importo complessivo dei residui attivi, sia di competenza dell'esercizio cui si riferisce il rendiconto, sia degli esercizi precedenti»*, il complemento a 100 della media del rapporto tra incassi in conto residui e importo dei residui attivi all'inizio di ogni anno degli ultimi 5 esercizi.

In definitiva, in sede di rendiconto, la quantificazione del FCDE è strettamente collegata alle riscossioni dell'ultimo quinquennio e, pertanto, se non si incide sul miglioramento delle riscossioni, l'Ente sarà tenuto a dover accantonare importi sempre più cospicui di FCDE, con un inevitabile impatto negativo sul disavanzo di amministrazione.

Da ultimo, la Sezione invita l'Ente a verificare attentamente le entrate considerate di dubbia e difficile esazione, atteso che dall'istruttoria svolta emerge che *“è necessario eseguire un'ulteriore approfondita analisi dei residui attivi, in quanto alcuni presentano*

caratteristiche di eccessiva vetustà, al fine di individuare definitivamente quelli di difficile e dubbia esazione...". Senza tale preventiva e attenta ricognizione, non è, difatti, possibile procedere ad una reale determinazione del FCDE, che sia conforme ai principi contabili.

Da ultimo, si rileva che, sulla base della documentazione versata in atti, l'Ente, con l'approvazione del rendiconto 2019 (delibera C.C. n. 3/2020), ha riconosciuto un disavanzo (lett. E) pari ad euro - 6.474.199,55, dando atto di *"un ulteriore disavanzo € 176.101,05"* ai sensi dell'art. 39-quater del D.L. 162/2019, nonché della quota di euro 153.994,47, di cui al D.M. 2/4/2015, e di una quota di euro 163.110,63 *"da applicare solo sulle disponibilità di bilancio 2020"*.

A tale proposito, sulla base del prospetto di calcolo trasmesso alla Sezione (prot. Cdc n. 6303 del 30/11/2020) e del fatto che nello stesso si legge con sorpresa *"ATTENZIONE: La correttezza delle quote di disavanzo deve essere sottoposta a controllo e conferma da parte del responsabile finanziario e dell'organo preposto al controllo dei conti"* nonostante il ripiano del disavanzo sia stato ormai approvato con delibera C.C. n. 9 del 07/09/2020, emerge che il disavanzo derivante dall'applicazione del metodo di calcolo ordinario risulterebbe pari ad euro -2.701.655,67. Tale importo, diviso 15, risulta pari ad euro 180.110,37 che dovrebbe, pertanto, costituire l'importo della rata di ripiano annuale, in luogo di quella indicata nelle delibere C.C. n. 3/2020 e n. 9/2020 di euro 176.101,05.

Ancora, emerge un'ulteriore quota di disavanzo, di euro 163.110,63, che deriva, secondo quanto riportato in atti, *"dall'ulteriore disavanzo creato dal passaggio dai vecchi concessionari di riscossione dei tributi alla nuova gara riscossione tributi che stiamo procedendo ad attuare"*.

In definitiva, la Sezione, nel riservarsi ogni futura verifica sulle risultanze del rendiconto 2019, chiede, sin da ora, all'Ente di verificare la correttezza della quota annuale di ripiano del disavanzo emerso ai sensi dell'art. 39-quater del D.L. n. 162/2019, nonché di monitorare attentamente il nuovo disavanzo, di euro 163.110,63, da recuperare ai sensi e per gli effetti dell'art. 188 del TUEL.

Preme evidenziare, da ultimo, che l'emersione di ulteriori disavanzi deve essere attenzionata dall'Organo politico, al fine di una valutazione compiuta in merito al ricorso a possibili soluzioni alternative per il risanamento del bilancio.

2.G. Gestione dei residui attivi, efficienza delle attività di riscossione delle entrate e delle attività di contrasto all'evasione tributaria.

Con riferimento ai residui attivi, si registra un *trend* in costante aumento, nonché la mancata cancellazione dalle scritture e dai documenti di bilancio, dei crediti riconosciuti formalmente come assolutamente inesigibili o insussistenti per l'avvenuta legale estinzione (prescrizione) o per indebito o erroneo accertamento del credito (vd. domanda 6.2, pag. 10, questionario 2018).

In particolare, i residui attivi al 31/12/2018 risultano pari ad euro 9.135.168,10, a fronte di un importo di euro 7.690.705,11 al 31/12/2017 e di euro 7.395.457,78 al 31/12/2016. Dai dati relativi al 2019, i residui attivi al 31/12/2019 risultano ancora maggiori rispetto al 2018, in quanto pari ad euro 9.724.478,09.

Sul punto, si rammenta che a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 118/2011, con l'armonizzazione contabile *"per effetto della gestione ordinaria dei residui, che comporta ogni anno la formazione di nuovi residui attivi e la riscossione o cancellazione di vecchi crediti, lo stock di residui attivi dovrebbe tendere ad una naturale stabilizzazione, mentre i residui passivi devono tendere verso una progressiva riduzione"* (vd. deliberazione n. 9/SEZAUT/2016/INPR).

Con riferimento, inoltre, all'efficienza dell'attività di contrasto all'evasione tributaria nelle fasi di accertamento e di riscossione, dai questionari esaminati emergono bassi importi riscossi, rispetto agli accertamenti. Per il 2018, a fronte di accertamenti pari ad euro 229.099,60, risultano riscossioni per soli euro 15.272,11.

Per quanto riguarda, inoltre, l'inefficienza delle riscossioni c/residui, tenuto conto dei dati riportati nei questionari (vd. tabella 2.2, pag. 32 del questionario 2018, sotto riportata), la situazione è riprodotta di sotto, con particolari criticità in merito all'IMU/TASI e alla TARSU/TIA/TARI/TARES.

Residui attivi		Esercizi precedenti	2014	2015	2016	2017	2018	Totale residui conservati al 31.12.2018 (1)	FCDE al 31.12.2018
IMU/TASI	Residui iniziali	329.846,22	288.586,00	1.063.015,52	1.766.494,74	1.958.358,75	1918497,93	1854416,37	1046721,1
	Riscosso c/residui al 31.12	1.815,99	409,13	39.285,94	90.599,57	134.860,82	64.081,56		
	Percentuale di riscossione		0,14	3,7	5,13	6,89	3,34		

TARSU/TIA/TARI/TARES	Residui iniziali	396.353,45	842.827,18	655.992,12	2.096.327,52	2.131.082,96	2390684,9	2324625,75	3009672,97
	Riscosso c/residui al 31.12	91.559,36	43.853,67	208.506,15	395.844,45	311.059,18	66.059,15		
	Percentuale di riscossione		5,2	31,78	18,88	14,6	2,76		
Sanzioni per violazioni codice della strada	Residui iniziali	3.204,9	0,00	0,00	0,00	33.363,1	40.000,00		0,00
	Riscosso c/residui al 31.12	0,00	0,00	0,00	0,00	33.363,1	17.071,80		
	Percentuale di riscossione		0,00	0,00	0,00	100,00	42,68		
Fitti attivi e canoni patrimoniali	Residui iniziali	14.074,65	2.149.306,00	21.150,00	510,00	0,00		0,00	0,00
	Riscosso c/residui al 31.12	0,00	0,00	0,00	20.640,00	0,00	0,00		
	Percentuale di riscossione		0,00	0,00	4.047,06	0,00			
Proventi acquedotto	Residui iniziali	22.088,48	27.486.329,00	191.975,00	692.172,44	0,00	0,00	0,00	0,00
	Riscosso c/residui al 31.12	42.362,65	150.107,11	191.975,00	387.603,78	0,00	0,00		
	Percentuale di riscossione		0,55	100,00	56,00	0,00			
Proventi da permesso di costruire	Residui iniziali	7.077,05	0,00	704,03	106.659,19	7.313,18	0,00	0,00	0,00
	Riscosso c/residui al 31.12	7.077,05	0,00	500,00	7.577,05	7.313,18	0,00		
	Percentuale di riscossione		0,00	71,02	7,1	100,00			
Proventi canoni depurazione	Residui iniziali	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Riscosso c/residui al 31.12	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		
	Percentuale di riscossione		0,00	0,00	0,00	0,00			

In sede istruttoria, l'Ente ha riferito che "è necessario eseguire un'ulteriore analisi dei residui attivi, in quanto alcuni presentano caratteristiche di eccessiva vetustà, al fine di individuare definitivamente quelli di difficile e dubbia esazione ed effettuare, se necessario, il corrispondente accantonamento al FCDE Più volte tale tematica è stata affrontata dai revisori dei conti che si sono succeduti. L'andamento dei residui è strettamente connesso alla capacità di riscossione dell'Ente, che deve essere necessariamente intensificata con incarico a ditta specializzata negli accertamenti per evasione, e anche nella riscossione ordinaria nell'emissione del ruolo in tempi brevi e nell'anno di competenza".

Dalla risposta fornita, l'Ente appare consapevole della situazione critica in cui versa e dei problemi da affrontare per poter trovare soluzioni compatibili con una gestione più efficiente ed efficace dell'attività di riscossione delle entrate e di analisi e verifica dei residui.

Peraltro, si osserva come il mantenimento, nel conto di bilancio, di residui attivi non collegati a crediti esigibili comporta un "inquinamento" dell'attendibilità e della trasparenza del risultato di amministrazione, tale da inficiare la veridicità e la "sincerità" del risultato di amministrazione. In definitiva, un ammontare così elevato e in costante aumento di residui attivi, nel corso degli esercizi, necessita di un'operazione effettiva e trasparente di riaccertamento, in linea con i principi contabili e con le previsioni di cui al punto 9 dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011.

Sul punto, la Sezione non può esimersi dal rilevare che le criticità in tema di riaccertamento dei residui (e di gestione delle entrate) risalgono già alle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui all'1/1/2015, come sopra evidenziato, e che le stesse, ove non prontamente gestite e risolte, non potranno che riverberarsi in situazioni di squilibrio strutturale del bilancio, tali da richiedere il ricorso a procedure di dissesto finanziario o di riequilibrio finanziario pluriennale.

La criticità in esame, peraltro, si collega all'incapacità dell'Ente di riscuotere le entrate, nonché alla correlata necessità di accantonare somme per il FCDE che, dunque, non potranno che essere distolte dal finanziamento dei servizi per la comunità amministrata.

Si richiede, pertanto, all'Ente di effettuare un'attenta ricognizione dei residui attivi, nel rispetto delle previsioni di cui al punto 9 dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, e di adottare, senza ritardo, misure volte a migliorare la propria capacità di riscossione delle entrate. Con riserva di futura verifica.

2.H. Stato dell'arte del contenzioso e accantonamenti nel risultato di amministrazione.

Con riferimento allo stato dell'arte del contenzioso in essere presso l'Ente, atteso che, nell'intero periodo contabile in esame, non risulta mai effettuato nessun accantonamento a titolo di Fondo contenzioso e che nei questionari sui consuntivi 2017 e 2018 l'Ente ha dichiarato che *"il contenzioso legale del comune proviene da anni precedenti"*, sono stati effettuati approfondimenti istruttori.

A tale proposito, l'Ente ha chiarito che il contenzioso riguarda sia gli anni pregressi sia *"il momento attuale"*, precisando che lo stesso si riferisce principalmente alla materia tributaria e che *"la mancata riscossione crea danni sia al comune perché non riesce ad incassare i tributi con una certa regolarità e quindi fare cassa, sia per i cittadini onesti che si vedono aumentare le tasse e soprattutto perché i residui attivi crescono e l'ente deve aumentare la previsione dell'FCDE. Si precisa che nel 2018 e nel 2019 sono stati inseriti, nel bilancio di previsione, somme per fondo rischi e contenzioso, e poi sono stati stornati per il pagamento delle spese legali"*.

La Sezione, nel raccomandare all'Ente prudenti accantonamenti nel risultato di amministrazione alla luce dei principi contabili di cui al punto 5.2 dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, non può che ribadire come l'inefficienza dell'attività di riscossione e la fragilità della cassa costituiscano una criticità di grande rilievo, che tutti gli organi dell'Ente, tecnici e politici, devono affrontare in modo più concreto, al fine di trovare risposte risolutive, tali da ristabilire, in maniera graduale ma tangibile, un equilibrio economico-finanziario del bilancio dell'Ente, che rischia di essere pregiudicato sempre di più con il passare del tempo.

La Sezione ritiene utile rammentare, altresì, l'importanza dell'effettuazione della ricognizione del contenzioso in corso presso l'Ente, 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. A tale proposito, difatti, si fa presente che *"h) nel caso in cui l'ente, a seguito di contenzioso in cui ha significative probabilità di soccombere, o di sentenza non definitiva e non esecutiva, sia condannato al pagamento di spese, in attesa degli esiti del giudizio, si è in presenza di una obbligazione passiva condizionata al verificarsi di un evento (l'esito del giudizio o del ricorso), con riferimento al quale non è possibile impegnare alcuna spesa. In tale situazione l'ente è tenuto ad accantonare le risorse necessarie per il pagamento degli oneri previsti dalla sentenza, stanziando nell'esercizio le relative spese che, a fine esercizio, incrementeranno il risultato di amministrazione che dovrà essere vincolato alla copertura delle eventuali spese derivanti dalla sentenza definitiva. A tal fine si ritiene necessaria la costituzione di un apposito fondo rischi. Nel caso in cui il contenzioso nasce con riferimento ad una obbligazione già sorta, per la quale è stato già assunto l'impegno, si conserva l'impegno e non si effettua l'accantonamento per la parte già impegnata. L'accantonamento riguarda solo il rischio di maggiori spese legate al contenzioso. In occasione della prima applicazione dei principi applicati della contabilità*

finanziaria, si provvede alla determinazione dell'accantonamento del fondo rischi spese legali sulla base di una ricognizione del contenzioso esistente a carico dell'ente formatosi negli esercizi precedenti, il cui onere può essere ripartito, in quote uguali, tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione o a prudente valutazione dell'ente, fermo restando l'obbligo di accantonare nel primo esercizio considerato nel bilancio di previsione, il fondo riguardante il nuovo contenzioso formatosi nel corso dell'esercizio precedente (compreso l'esercizio in corso, in caso di esercizio provvisorio). In presenza di contenzioso di importo particolarmente rilevante, l'accantonamento annuale può essere ripartito, in quote uguali, tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione o a prudente valutazione dell'ente. Gli stanziamenti riguardanti il fondo rischi spese legali accantonato nella spesa degli esercizi successivi al primo, sono destinati ad essere incrementati in occasione dell'approvazione del bilancio di previsione successivo, per tenere conto del nuovo contenzioso formatosi alla data dell'approvazione del bilancio. In occasione dell'approvazione del rendiconto è possibile vincolare una quota del risultato di amministrazione pari alla quota degli accantonamenti riguardanti il fondo rischi spese legali rinviati agli esercizi successivi, liberando in tal modo gli stanziamenti di bilancio riguardanti il fondo rischi spese legali (in quote costanti tra gli accantonamenti stanziati nel bilancio di previsione). E' parimenti possibile ridurre gli stanziamenti di bilancio riguardanti il fondo rischi contenzioso in corso d'anno, qualora nel corso dell'esercizio il contenzioso, per il quale sono stati già effettuati accantonamenti confluiti nel risultato di amministrazione dell'esercizio precedente, si riduca per effetto della conclusione dello stesso contenzioso (ad es. sentenza, estinzione del giudizio, transazione, ecc.) che consentano la riduzione dell'accantonamento previsto per lo specifico rischio di soccombenza. L'organo di revisione dell'ente provvede a verificare la congruità degli accantonamenti". Con specifico riferimento all'onere di verifica di congruità degli accantonamenti da parte dell'Organo di revisione, si fa presente, 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 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 regionale di controllo per il Trentino-Alto Adige, deliberazione n. 57/2019/PRSE).

Si evidenzia, in proposito, che recente giurisprudenza di questa Corte (vd. deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Campania n. 125/2019/PRSP) 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.

Si richiede, in definitiva, all'Ente di effettuare, nel rispetto dei principi contabili sopra evidenziati, la ricognizione del contenzioso, adottando ogni misura utile a fare fronte alle maggiori ed eventuali spese legate a contenziosi in essere, e improntando, dunque, la propria gestione ad un comportamento prudente, ponderando i rischi e le incertezze connessi agli andamenti operativi della gestione. Occorre, difatti, ristabilire, in maniera graduale ma tangibile, un equilibrio economico-finanziario del bilancio dell'Ente, che rischia di essere pregiudicato sempre di più con il passare del tempo.

Con riserva di futura verifica.

2.I. Tempestività dei pagamenti.

In sede istruttoria, sono state richieste informazioni in merito alle misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti (nel questionario sul consuntivo 2018, domanda 7, pag. 11, si legge che non sono state adottate perché *“l’Ente non ha una struttura tale da poter svolgere questa attività”*), nonché in merito a quelle adottate per rientrare nei tempi di pagamento.

È stato, altresì, richiesto di specificare l’indicatore annuale di tempestività dei pagamenti, dal 2015 al 2019, con trasmissione del prospetto attestante l’importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dal d.lgs. n. 231/2002, tenuto conto di quanto riportato nel questionario 2018 (domanda 7.2 e 7.3, pag. 11) e nella relazione dell’Organo di revisione sul consuntivo 2018, da cui emerge che l’Ente non ha allegato al rendiconto il prospetto sui pagamenti e sui relativi ritardi *“perché in anticipazione di cassa”*.

L’Ente, in sede di contraddittorio scritto, ha riferito che *“il tempestivo pagamento delle somme per forniture e appalti avviene secondo la legge 231/2002 quando l’appalto e la fornitura sono finanziati da contributo da enti o mutui. Per quanto riguarda i pagamenti delle forniture e servizi e competenze dei dipendenti non è stato possibile rispettare i tempi previsti dalla legge per reiterato ricorso all’anticipazione di cassa”*.

Alla luce della suddetta laconica risposta prodotta in via cartolare, in vista dell’adunanza pubblica del 21/10/2020, sono stati nuovamente richiesti i dati e le informazioni sull’indicatore annuale di tempestività dei pagamenti, sugli importi pagati oltre le scadenze e sulle misure organizzative eventualmente adottate per superare la criticità in parola.

Sul punto, l’Ente, con nota prot. Cdc n. 5580 del 20/10/2020 ha comunicato i seguenti indicatori di tempestività dei pagamenti (in giorni):

2015: 41,6575;

2016: 68,0137;

2017: 62,6835;

2018: 491,0552;

2019: 192,1652.

Con riferimento agli importi pagati oltre le scadenze e alle misure organizzative adottate per superare la criticità in parola, espressamente richieste dalla Sezione anche

con la deliberazione-ordinanza istruttoria n. 108/2020/PRSE, l'Ente non ha fornito alcuna informazione o chiarimento.

Si aggiunge, peraltro, che, con nota prot. 6305 del 30/11/2020, l'Ente ha nuovamente trasmesso i valori degli indicatori di tempestività dei pagamenti dal 2015 al 2019, differenti, però, rispetto a quelli già trasmessi con la precedente nota prot. Cdc n. 5580 del 20/10/2020. Dall'esame dei prospetti, emerge che i dati da ultimo inviati fanno riferimento ad un intervallo temporale tra la data del mandato e la data di registrazione del documento, mentre i dati precedenti sono stati (più correttamente) calcolati con riferimento alla "scadenza del documento". In definitiva, sono i dati trasmessi con la nota del 20/10/2020 a dover essere attenzionati dall'Ente, ai fini del rientro nei tempi di pagamento previsti dalla normativa vigente.

Ciò posto, la Sezione ribadisce la forte situazione di criticità in cui versa l'Ente, stante la strutturale carenza di liquidità che si riverbera, inevitabilmente, sul mancato rispetto dei tempi di legge, per il pagamento dei propri debiti commerciali, e sul correlato valore cospicuo dei residui passivi.

Si osserva come l'Ente non possa più rinviare né l'adozione di politiche concrete ed efficaci per la riscossione delle entrate, né esimersi da un programma di riduzione delle spese, anche alla luce del fatto che, dall'esercizio 2021, incomberanno accantonamenti obbligatori sugli enti che non riducono in maniera congrua il proprio debito commerciale residuo (vd. deliberazione della Sezione delle Autonomie, n. 7/SEZAUT/2020/FRG).

Ai sensi dell'art. 1, commi 859 ss., della legge n. 145/2018 (come modificati dall'art. 1, commi 854 e 855 della legge n. 160/2019), difatti, vengono introdotte, a partire dal 2021, misure più severe a garanzia dell'effettività dei pagamenti, nel rispetto della tempistica fissata a livello europeo, e ciò tramite norme qualificate come "principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica", ai sensi degli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione. Viene imposta la creazione di uno specifico Fondo di garanzia dei debiti commerciali, quale nuovo accantonamento atto a limitare la capacità di spesa degli enti locali non in regola con i pagamenti, con lo scopo di assicurare che la capacità di spesa non ecceda l'effettiva disponibilità di cassa, su cui non sarà possibile disporre impegni e pagamenti.

Su tale normativa, è, recentemente, intervenuta la Corte costituzionale (sentenza n. 78/2020) che, nel dichiarare costituzionalmente legittime le previsioni di cui trattasi, ha evidenziato la rilevanza del fenomeno dei tempi di pagamento delle obbligazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, rammentando che *“...la stessa giurisprudenza di questa Corte, già a ridosso del recepimento della direttiva 2011/7/UE, ha sottolineato la gravità del problema, evidenziando che «il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione è obiettivo prioritario [...] non solo per la critica situazione economica che il ritardo ingenera nei soggetti creditori, ma anche per la stretta connessione con l'equilibrio finanziario dei bilanci pubblici, il quale viene intrinsecamente minato dalla presenza di situazioni debitorie non onorate tempestivamente» (sentenza n. 250 del 2013). Va infatti considerato anche il rilevante tema dell'esposizione debitoria per interessi passivi per ritardati pagamenti che, in considerazione anche del loro specifico e oneroso criterio di calcolo, riduce le effettive risorse da destinare alle finalità istituzionali”*.

Di recente, si è anche pronunciata la Corte di giustizia UE, grande Sezione, con la sentenza 28 gennaio 2020 (Commissione/Italia), accertando l'inadempienza dello Stato alla direttiva 2011/7/UE per la lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali (oltre i 30 - 60 giorni), in cui il debitore sia una pubblica amministrazione. Da ultimo, la Sezione invita l'Ente ad un attento monitoraggio dell'indicatore di tempestività dei pagamenti (nonché degli importi pagati oltre la scadenza di legge), calcolato sia su base trimestrale sia su base annuale, nel rispetto delle previsioni di cui al D.P.C.M. 22/09/2014. In particolare, si fa presente che l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti, ai sensi dell'art. 9 del D.P.C.M. 22/09/2014, deve tendere ad un risultato negativo, in quanto lo stesso si misura in termini di ritardo medio di pagamento dalla data di scadenza, rispetto ai termini di legge, che, di norma, sono pari a trenta giorni, salvo diversa pattuizione tra le parti con cui il termine può arrivare a sessanta giorni.

Ciò posto, il Collegio richiede all'Ente di adottare misure organizzative concrete che siano idonee a rimuovere le criticità riscontrate, per assicurare il rispetto della normativa in tema di pagamento dei debiti commerciali e per la progressiva riduzione dei residui passivi. Si richiede, altresì, di pubblicare, sul proprio sito istituzionale, sia gli indicatori sulla tempestività dei pagamenti, sia gli importi pagati oltre le scadenze, in applicazione delle previsioni di cui al d.lgs. n. 33/2013.

Con riserva di ogni successiva verifica sui prossimi questionari.

2.L. Alienazione di beni immobili.

Sono state richieste informazioni in merito all'alienazione di beni immobili, tenuto conto di quanto riportato nella relazione dell'Organo di revisione sul consuntivo 2017 da cui emerge che *"L'alienazione dei beni immobili ora antieconomici del patrimonio dell'Ente è avvenuta in maniera poco consistente ed inoltre nel piano delle alienazioni non si ravvisa alcuna quantificazione in termini monetari delle entrate che tali cessioni apporterebbero nelle casse dell'Ente"*.

A tale proposito, l'Ente, nell'allegare la deliberazione consiliare n. 3 del 26/4/2019 "Piano di alienazione di beni di proprietà del Comune di Ponza - Anno 2019", ha dichiarato che nel 2017 era stato chiesto al responsabile tecnico di effettuare una stima di un immobile di proprietà del comune, per la sua vendita. Tale vendita non è stata mai finalizzata, né nel 2018 né 2019, in quanto la relativa procedura è *"andata deserta"*. Sul punto, la Sezione invita l'Ente ad adottare, senza ritardo, misure idonee ad una complessiva valutazione dei beni patrimoniali, nonché un piano di valorizzazione del proprio patrimonio, con indicazione delle tempistiche di attuazione delle relative politiche.

La situazione finanziaria complessiva dell'Ente, fortemente critica, richiede, difatti, uno sforzo organizzativo e gestionale, che si estenda ad una concreta e tangibile valorizzazione del patrimonio comunale.

Con riserva di futura verifica.

2.M. Situazione di indebitamento dell'Ente al 31/12/2018.

Dall'esame del questionario sul consuntivo 2018, è emerso un nuovo debito contratto nell'esercizio 2018, per un ammontare pari a euro 2.573.581,75, su cui sono stati richiesti chiarimenti, tenuto conto delle previsioni di cui all'art. 119, comma 6, della Costituzione e della situazione finanziaria complessiva dell'Ente, che risulta molto critica.

Si riporta, di sotto, la tabella compilata dall'Ente, in sede di redazione del questionario sul consuntivo 2018.

TOTALE DEBITO CONTRATTO (2)		
1) Debito complessivo contratto al 31/12/2017	+	2.779.951,98
2) Rimborsi mutui effettuati nel 2018 (comprese le estinzioni anticipate)	-	206.370,23
3) Debito complessivo contratto nell'esercizio 2018	+	2.573.581,75
TOTALE DEBITO	=	5.147.163,50

Sul punto, l'Ente ha chiarito che non è stato contratto alcun nuovo debito nell'esercizio 2018 e che l'importo di euro 2.573.581,75 corrisponde alle *"quote di capitale residue di Mutui Cassa Depositi e Prestiti, alla fine del 2018"*.

Nelle risposte istruttorie (prot. Cdc n. 4121 del 28/07/2020 e prot. Cdc n. 6293 del 30/11/2020) è indicato il riferimento ad una tabella relativa all'evoluzione dell'indebitamento dell'Ente, che però non risulta trasmessa. Ciò posto, si chiede all'Ente di provvedere alla trasmissione di quanto richiesto, con un aggiornamento del dato al 31/12/2020. Quanto richiesto dovrà essere trasmesso entro il 30/06/2021.

2.N. Conferimento di un incarico di consulenza ad un soggetto in quiescenza.

Nel corso dell'istruttoria svolta, alla luce delle previsioni di cui all'art. 5, comma 9, del D.L. n. 95/2012, sono state richieste informazioni, in merito al conferimento di un incarico al Sig. OMISSIS, di cui alla determinazione del responsabile del settore urbanistica, n. 30 del 25/01/2018.

In particolare, con la determinazione in parola, il responsabile del servizio (settore urbanistica) ha conferito un *"incarico professionale...per la redazione di relazioni tecniche istruttorie di istanze edilizie delle diverse tipologie come riportate nel DPR 380/01, nonché relazioni istruttorie relative alla parte edilizio/urbanistica di istanze presso il SUAP, nonché ulteriori attività di supporto comunque attinenti all'ambito delle competenze attribuite al presente servizio"*. Per tale incarico, di durata fino al 31 maggio 2018, è stato previsto un compenso forfettario onnicomprensivo di euro 1.300,00 oltre contributo previdenziale (nella determina in esame, l'Ente impegna *"la somma complessiva di euro 5.200,00, oltre contributo previdenziale al 4% per euro 208,00, dando atto che l'IVA non è dovuta trattandosi di prestazione occasionale, al cap. 3260.02 imp. 13/2018 del bilancio di previsione esercizio 2018 in via di formazione"*).

Nella determina, si legge, altresì, che *"le prestazioni professionali dovranno essere rese presso la sede comunale per complessive 50 ore mensili da ripartire equamente per settimana e durante l'ordinario orario di servizio, salvo diverse intese con il responsabile del*

servizio...l'attività professionale dovrà essere svolta secondo le modalità indicate dal Responsabile del Servizio, cui compete il coordinamento e secondo quanto disciplinato dall'allegato schema di convenzione". Nelle premesse dell'atto, inoltre, si legge che il sig. OMISSIS in data 13/01/2018 è stato posto in quiescenza e che, precedentemente, lo stesso era stato utilizzato dal comune di Ponza, per n. 12 ore settimanali e fino al 31/12/2017, ai sensi dell'art. 1, comma 557 della legge n. 311/2004. In particolare, "la responsabilità del settore è stata attribuita con decreto sindacale n. 109 del 15/09/2017 al Sig. OMISSIS, dirigente del comune di...previa intesa con il predetto Ente...in data 13.01.2018 il sig. OMISSIS è stato posto in quiescenza dal comune di...per cui non è stato possibile prorogare l'incarico con le modalità di cui sopra".

L'incarico, alla luce di una rappresentata situazione di urgenza e nelle more di un complessivo riassetto organico del Servizio di Urbanistica e demanio, è stato affidato in via diretta da parte dell'Ente, che richiama sia le previsioni di cui all'art. 36, comma 2, lett. b) del d.lgs. n. 50/2016 sia il fatto che "per l'istruttoria di pratiche edilizie, finalizzate alla verifica del possesso di titoli edilizi o al rilascio degli stessi è possibile fare ricorso ai servizi di ingegneria".

L'Ente ha riferito, in via cartolare nel corso dell'istruttoria svolta, che "l'incarico di cui alla richiamata determina, che si allega, trattasi di prestazione occasionale".

Con successiva nota prot. Cdc n. 6293 del 30/11/2020, a fronte delle criticità sollevate dalla Sezione, sia in via cartolare sia nel corso dell'Adunanza pubblica del 21/10/2020, in merito alla compatibilità dell'incarico conferito con quanto previsto dall'art. 5, comma 9, del D.L. n. 95/2012, l'Organo di revisione (che ha sottoscritto la nota prot. Cdc n. 6293) ha dichiarato che "con nota numero 11726 del 17/11/2020 ha invitato il responsabile del servizio a revocare in autotutela l'attuale incarico...e con la stessa di fatto ha attivato il recupero delle somme indebitamente concesse e percepite. Infatti lo stesso dopo l'incarico di consulenza segnalato dalla vostra rispettabile sezione di controllo che è andato scaduto è risultato vincitore di un avviso pubblico per un appalto di servizio (a cui hanno partecipato tre professionisti)...quest'ultimo incarico si ritiene opportuno revocarlo anche se non attinente a quanto segnalato e recuperare le somme attraverso una compensazione...".

Ciò posto, il Collegio, preliminarmente, fa presente che l'art. 5, comma 9, del decreto-legge n. 95/2012, nella sua attuale formulazione - frutto, tra l'altro, delle modifiche apportate dal decreto-legge n. 90/2014, conv. dalla legge n. 114/2014 - stabilisce che "è

fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2011, nonché alle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 nonché alle autorità indipendenti ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza. Alle suddette amministrazioni è, altresì, fatto divieto di conferire ai medesimi soggetti incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo delle amministrazioni di cui al primo periodo e degli enti e società da esse controllati, ad eccezione dei componenti delle giunte degli enti territoriali e dei componenti o titolari degli organi elettivi degli enti di cui all'articolo 2, comma 2-bis, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125. Gli incarichi, le cariche e le collaborazioni di cui ai periodi precedenti sono comunque consentiti a titolo gratuito. Per i soli incarichi dirigenziali e direttivi, ferma restando la gratuità, la durata non può essere superiore a un anno, non prorogabile né rinnovabile, presso ciascuna amministrazione. Devono essere rendicontati eventuali rimborsi di spese, corrisposti nei limiti fissati dall'organo competente dell'amministrazione interessata. Gli organi costituzionali si adeguano alle disposizioni del presente comma nell'ambito della propria autonomia".

In termini generali, la norma vieta alle pubbliche amministrazioni di attribuire a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza incarichi di studio e di consulenza, incarichi dirigenziali o direttivi e cariche in organi di governo delle amministrazioni o degli enti e società controllati. Il divieto non è assoluto, stante la possibilità di consentire l'attribuzione a titolo gratuito e, per i soli incarichi dirigenziali e direttivi, l'obbligo di inserire un limite di durata di un anno, vietando sia la proroga che il rinnovo, ferma restando, comunque, la gratuità.

La *ratio* della disposizione, come sottolineato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 124/2017, si collega al "*carattere limitato delle risorse pubbliche*", che "*giustifica la necessità di una predeterminazione complessiva – e modellata su un parametro prevedibile e certo – delle risorse che l'amministrazione può corrispondere a titolo di retribuzioni e pensioni*". Si evidenzia, peraltro, anche un ulteriore aspetto valorizzato dal Legislatore con la normativa in parola, quale quello di agevolare il ricambio e il ringiovanimento del personale nelle amministrazioni.

L'inquadramento sistematico della disposizione in parola è stato approfondito dalla giurisprudenza di questa Corte che ha rimarcato *“la natura palesemente selettiva del divieto introdotto dalla norma, la quale introduce nel sistema – in modo diretto e senza deroghe o eccezioni, se non per il caso della gratuità e per la durata massima di un anno – un impedimento generalizzato al conferimento di incarichi a soggetti in quiescenza”* (così, *ex multis*, Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, deliberazione n. 7/2015 e ivi ulteriori richiami). Questa Corte, inoltre, ha ritenuto che la disposizione in esame sia oggetto di stretta interpretazione, con esclusione di qualsiasi interpretazione estensiva o analogica (vd. Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato, n. 23/2014) e che, pertanto, rientrano nel divieto solo gli incarichi espressamente contemplati dalla legge.

La norma è stata oggetto di apposite circolari interpretative della Presidenza del Consiglio (n. 6/2014 e n. 4/2015) e di numerose pronunce delle Sezioni regionali di controllo di questa Corte, che hanno avuto modo di soffermarsi su diverse questioni relative all'esatta delimitazione del suo ambito applicativo: dalla riferibilità anche ai lavoratori autonomi (vd. Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 66/2018/SRCPIE/PAR), all'applicabilità ad incarichi retribuiti di staff conferiti a personale in quiescenza ai sensi dell'art. 90 del TUEL (cfr. Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 27/2016; Sezione regionale di controllo per la Basilicata, deliberazione n. 38/2018/PAR), alla qualificazione della stessa condizione giuridica di *“quiescenza”* ai fini dell'operatività della norma (vd. deliberazioni della Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 148/2017/PAR, n. 180/2018/PAR e n. 28/2019/PAR), nonché all'ambito di applicazione della disciplina in parola alle fondazioni costituite da soggetti pubblici (vd. Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 405/2019/PAR).

Ciò posto, la Sezione osserva come l'incarico di cui trattasi rientri nel *genus* degli incarichi di consulenza e, come tale, nel divieto di cui all'art. 5, comma 9, del D.L. n. 95/2012. A tale proposito, si evidenzia come gli incarichi di consulenza presuppongono competenze specialistiche che, nel caso di specie, sono state più volte rimarcate dall'Amministrazione, con riferimento al curriculum e alla professionalità tecnica di comprovata esperienza del sig. OMISSIS.

Questa Corte ha avuto modo di elencare, in via esemplificativa, le prestazioni che possono rientrare nella categoria degli incarichi di studio e consulenza, tra cui *“studio e soluzione di questioni inerenti all’attività dell’amministrazione committente; prestazioni professionali finalizzate alla resa di pareri, valutazioni, espressione di giudizi; consulenze legali, al di fuori della rappresentanza processuale e del patrocinio dell’amministrazione; studi per l’elaborazione di schemi di atti amministrativi o normativi”*, evidenziando come, per un corretto inquadramento delle singole fattispecie, occorre considerare il contenuto dell’atto di conferimento, piuttosto che la qualificazione formale adoperata nel medesimo (vd. Sezioni riunite in sede di controllo, n. 6/2005).

Da quanto si legge nella determinazione n. 30/2018, l’attività svolta dal sig. OMISSIS risulta propedeutica all’accoglimento/diniego delle istanze edilizie e, più in generale, di supporto istruttorio all’ufficio, nell’ambito delle competenze allo stesso attribuite.

Ne deriva, pertanto, che la prestazione professionale del sig. OMISSIS rientra a pieno titolo tra quelle finalizzate alla resa di una valutazione, da parte dell’Amministrazione, nell’ambito di procedimenti edilizi, ai fini della gestione delle istanze pervenute da parte dei cittadini. Sul punto, giova evidenziare che nella determinazione n. 30/2018, la stessa Amministrazione ha rilevato come, alla luce di un considerevole numero di istanze di permessi di costruire, dia, scia, cila, è doveroso un controllo istruttorio, con conseguenti provvedimenti e rilascio di titoli, che richiede il *“contributo di personale dotato di specifiche competenze professionali”*.

In buona sostanza, l’Amministrazione, non potendo “prorogare” l’incarico che il Sig. OMISSIS rivestiva, ai sensi dell’art. 1, comma 557, della legge n. 311/2004, relativamente alla *“responsabilità del settore”*, ha effettuato una riqualificazione giuridica del suo apporto lavorativo, mediante l’affidamento dell’incarico di consulenza in esame.

Peraltro, pur volendo qualificare l’incarico svolto come collaborazione occasionale, e dunque escluderlo dall’ambito di applicazione del divieto di cui all’art. 5, comma 9, D.L. n. 95/2012, lo stesso, ad avviso della Sezione e sulla base di quanto espressamente previsto della determinazione n. 30/2018, risulta non conforme alle previsioni di cui all’art. 7, comma 5-bis, del d.lgs. n. 165/2001, a norma del quale *“E’ fatto divieto alle amministrazioni pubbliche di stipulare contratti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione siano*

organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro. I contratti posti in essere in violazione del presente comma sono nulli e determinano responsabilità erariale”.

Nel caso di specie, difatti, risultano espressamente indicati i tempi e il luogo di lavoro, atteso che *“le prestazioni professionali dovranno essere rese presso la sede comunale per complessive 50 ore mensili da ripartire equamente per settimana e durante l’ordinario orario di servizio, salvo diverse intese con il responsabile del servizio...l’attività professionale dovrà essere svolta secondo le modalità indicate dal Responsabile del Servizio, cui compete il coordinamento e secondo quanto disciplinato dall’allegato schema di convenzione”*, con conseguente declaratoria di nullità del contratto di cui trattasi e determinazione di possibile responsabilità erariale del soggetto che ha conferito l’incarico.

Alla luce delle criticità sopra evidenziate, si richiede all’Ente di adottare, senza ritardo, ogni misura utile a rimuovere l’antigiuridicità dell’incarico in parola, tenuto conto del divieto di cui all’art. 5, comma 9, del D.L. n. 95/2012 e, in subordine, delle previsioni di cui all’art. 7, comma 5-bis, del d.lgs. n. 165/2001.

Si trasmette, infine, la presente delibera alla Procura contabile regionale, per le valutazioni di propria competenza, ai sensi dell’art. 52, comma 4, del d.lgs. n. 174/2016.

3. Conclusioni.

Alla luce delle criticità sopra riportate e della confusione contabile registrata, la Sezione richiama l’attenzione dell’Ente in merito all’adozione di misure idonee a rimuovere gli squilibri strutturali di bilancio, valutando, anche sulla base delle risultanze finanziarie della gestione ancora in corso, il possibile ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale. Occorre, difatti, ristabilire, in maniera graduale ma tangibile, un equilibrio economico-finanziario del bilancio dell’Ente, che rischia di essere pregiudicato sempre di più con il passare del tempo. L’Ente non può, difatti, più rinviare l’adozione di politiche concrete ed efficaci per la riscossione delle entrate, né esimersi dal predisporre un programma di riduzione delle spese, né, infine, rimandare nel tempo una gestione consapevole del proprio bilancio in conformità alle regole dell’armonizzazione contabile.

Ciò posto, la Sezione valuterà, in occasione delle verifiche sul prossimo questionario, la situazione complessiva dell’Ente, ponendo particolare attenzione al peggioramento del disavanzo, all’indebitamento, alla criticità della cassa e delle attività di riscossione delle entrate, nonché alla riduzione e razionalizzazione della spesa. Si richiede, inoltre,

di produrre le informazioni non trasmesse nel corso dell'istruttoria svolta entro il 30/06/2021, come sopra specificato. Per tale data, si richiedono, infine, informazioni in merito alle valutazioni dell'Ente sull'adozione di misure concrete a tutela degli equilibri di bilancio, atteso che, nel corso dell'istruttoria, è emerso che “...*al momento si potrebbe soprassedere nel dichiarare il pre-dissesto...*”.

P.Q.M.

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

ACCERTA

Le criticità di cui in parte motiva

RICHIEDE all'Ente

- di adoperarsi per il rispetto delle tempistiche di approvazione del rendiconto, di cui all'art. 227 del TUEL.
- di effettuare, già in corso d'esercizio, un'analisi veritiera e maggiormente approfondita delle gestioni contabili dal 2015 ad oggi, verificando la coerenza dei dati trasmessi alle Banche dati contabili e ripianando le quote di disavanzo non recuperate, tenendo conto, sin da ora, anche del peggioramento del risultato di amministrazione (lett. E) che si registra al 31/12/2019, su cui la Sezione si riserva ogni futura verifica.
- di effettuare la contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità nel rispetto delle previsioni di cui all'art. 39-ter del D.L. n. 162/2019, verificando, alla luce delle criticità sopra riportate, il corretto accantonamento, nel risultato di amministrazione 2019, dell'importo residuo non ancora rimborsato. Con riserva di futura verifica.
- di adoperarsi fattivamente per una maggiore solidità delle proprie casse, mettendo in campo azioni concrete che migliorino l'efficienza delle attività di riscossione delle entrate e che riportino il ricorso all'anticipazione di tesoreria nell'ambito di un utilizzo fisiologico e non più patologico.
- di monitorare attentamente il rispetto dei parametri di deficitarietà, atteso lo sfioramento, nel 2017, dei parametri 1) e 4) del D.M. 18/02/2013 e, nel 2018, dell'indicatore 12.4 e dell'indicatore concernente l'effettiva capacità di riscossione, di cui al D.M. 28/12/2018. Si richiede, altresì, all'Ente di verificare attentamente, alla luce delle criticità emerse ed evidenziate nella presente delibera, la correttezza del ripiano del disavanzo, emerso al 31/12/2019, alla luce delle previsioni di cui

all'art. 39-quater del D.L. n. 162/2019 e dell'art. 188 del TUEL. Con riserva di ogni futura verifica.

- di effettuare un'attenta ricognizione dei residui attivi, nel rispetto delle previsioni di cui al punto 9 dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, e di adottare, senza ritardo, misure volte a migliorare la propria capacità di riscossione delle entrate.
- di effettuare, nel rispetto dei principi contabili, la ricognizione del contenzioso, adottando ogni misura utile a fare fronte alle maggiori ed eventuali spese legate a contenziosi in essere, e improntando, dunque, la propria gestione ad un comportamento prudente, ponderando i rischi e le incertezze connessi agli andamenti operativi della gestione.
- di adottare misure organizzative concrete che siano idonee a rimuovere le criticità riscontrate, per assicurare il rispetto della normativa in tema di pagamento dei debiti commerciali e per la progressiva riduzione dei residui passivi. Si richiede, altresì, di pubblicare, sul proprio sito istituzionale, sia gli indicatori sulla tempestività dei pagamenti, sia gli importi pagati oltre le scadenze, in applicazione delle previsioni di cui al d.lgs. n. 33/2013.
- di adottare, senza ritardo, misure idonee ad una complessiva valutazione dei beni patrimoniali, nonché un piano di valorizzazione del proprio patrimonio, con indicazione delle tempistiche di attuazione delle relative politiche.
- di produrre un prospetto relativo all'evoluzione dell'indebitamento dell'Ente, con un aggiornamento del dato al 31/12/2020. Quanto richiesto dovrà essere trasmesso entro il 30/06/2021.
- di adottare ogni misura utile a rimuovere l'antigiuridicità dell'incarico conferito con determinazione n. 30 del 25/01/2018, tenuto conto del divieto di cui all'art. 5, comma 9, del D.L. n. 95/2012 e, in subordine, delle previsioni di cui all'art. 7, comma 5-bis, del d.lgs. n. 165/2001.

INVITA l'Organo di revisione

a vigilare scrupolosamente, ai sensi dell'articolo 147-quinquies del TUEL, sugli equilibri finanziari dell'Ente, con riferimento a tutte le criticità evidenziate in parte motiva.

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 deliberazione del Consiglio comunale, di presa d'atto dei contenuti della presente deliberazione, sia assunta entro trenta giorni dal ricevimento della presente pronuncia e trasmessa a questa Sezione regionale di controllo entro i successivi trenta giorni.
- che copia della presente deliberazione sia trasmessa alla competente procura contabile, per quanto indicato, in particolare, al punto 2.N della parte motivata.
- 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 del 9 dicembre 2020.

IL MAGISTRATO ESTENSORE

Marinella COLUCCI

IL PRESIDENTE

Roberto BENEDETTI

Depositata in Segreteria il 22 dicembre 2020

Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto

Aurelio Cristallo