



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Maria Riolo	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	I Referendario
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Referendario
dott. Ottavio Caleo	Referendario (relatore)
dott.ssa Marinella Colucci	Referendario

**nell'adunanza pubblica del 9 ottobre 2019**

**ha adottato la seguente deliberazione nei confronti del Comune di Pinarolo Po (PV), bilanci di previsione 2015 e 2016 e rendiconti degli esercizi 2015 e 2016**

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

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

VISTO il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

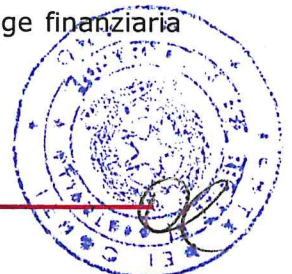
VISTA la legge 21 marzo 1953, n. 161;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL);

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131;

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



VISTO l'art. 3 del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213;

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;

ESAMINATE le relazioni-questionario dell'Organo di revisione contabile del Comune di **Pinarolo Po (PV)** sui bilanci di previsione 2015 e 2016 e sui rendiconti degli esercizi 2015 e 2016 pervenute a questa Sezione regionale;

VISTA la nota del magistrato istruttore n. 4836-03/04/2019 SC\_LOM-T87C-P con la quale si richiedevano informazioni e precisazioni corredate da eventuale documentazione integrativa;

VISTA la richiesta di proroga dei termini per il riscontro alla predetta richiesta istruttoria della Sezione di cui alla nota dell'Ente n. 1661 del 12 aprile 2019, assentita con nota della Sezione prot. n. 0009009-15/04/2019-SC\_LOM-T87C-P;

ESAMINATA la risposta istruttoria fornita dal Comune con la nota prot. n. 2002 del 7 maggio 2019;

VISTA la relazione del magistrato istruttore del 12 settembre 2019 di deferimento del Comune in Adunanza pubblica;

VISTA l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 36/2019 (trasmessa all'Ente a mezzo ConTe al prot. n. 0018645-17/09/2019-SC\_LOM-T87C-P) con la quale la Sezione medesima è stata convocata il giorno 9 ottobre 2019;

ESAMINATA la memoria prot. n. 3968 del 26 settembre 2019 prodotta dal Comune in riferimento all'ordinanza n. 36/2019 e acquisita a mezzo ConTe ai prot. n. 0019268-26/09/2019-SC\_LOM-T87C-A e n. 0019267-26/09/2019-SC\_LOM-T87C-A;

UDITO il relatore, dott. Ottavio Caleo.

### **Premesso in fatto**

Dall'esame delle Relazioni-questionario dell'Organo di revisione sui bilanci di previsione 2015 e 2016 e sui rendiconti degli esercizi 2015 e 2016, redatte ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e dalla documentazione successivamente acquisita in sede istruttoria sono emersi i seguenti profili di criticità nella gestione finanziaria dell'Ente:

**1. Omessa adozione dei provvedimenti richiesti con la deliberazione di questa Sezione n. 84/2017/PRSE**, a fronte delle criticità emerse nell'analisi dei questionari per gli esercizi finanziari 2013 e 2014.

**2. Rilievi e pareri NON favorevoli dell'Organo di revisione**, e, in particolare omessa adozione dei provvedimenti sollecitati dallo stesso organo di controllo nella relazione sulla proposta di deliberazione consiliare di approvazione del rendiconto 2015 a risoluzione delle gravi irregolarità contabili e finanziarie riscontrate; mancato riscontro alle ragioni del rilievo formulato dall'Organo di revisione, nel parere sul rendiconto 2015, circa le difficoltà nell'attestare il rispetto dei parametri di deficitarietà strutturale nell'esercizio 2015 in ragione della grave lacunosità dei documenti contabili dell'Ente.

**3. Irregolarità nella contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità** ex art. 1, comma 13, d.l. 35/2013 e successive norme di rifinanziamento erogata dalla Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. per 1.225.019,16 euro nel 2013, per 892.125,00 euro nel 2014; per 555.088 euro nel 2015: il rilievo, in relazione all'esercizio 2013, è stato già oggetto della succitata deliberazione n. 84/2017/PRSE e di precipua nota istruttoria, rimasta priva di riscontro.

#### **4. Gestione dei residui**

Omessa rappresentazione delle ragioni a supporto dell'iscrizione di maggiori residui riaccertati al 31 dicembre 2015 per 265.240,78 euro, secondo quanto indicato nel parere dell'Organo di revisione sul rendiconto 2015.

#### **5. Vincoli di finanza pubblica**

- a) Mancato rispetto del patto di stabilità anche nell'esercizio 2015, per 169.000 euro;
- b) Omessa rappresentazione, come richiesto nella nota istruttoria della Sezione, dell'applicazione delle sanzioni al bilancio 2016 conseguenti il mancato rispetto del patto di stabilità 2015;
- c) Omessa rappresentazione, come richiesto nella nota istruttoria della Sezione, delle azioni, ritenute elusive dall'Organo di revisione nel parere al rendiconto 2015, ipotizzabili nella sovrastima di accertamenti di entrate correnti, nell'assunzione di accertamenti privi dei presupposti di legge e nell'imputazione delle spese correnti di competenza ad esercizi successivi.

#### **6. Gestione della liquidità-Reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria**

Reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria per importi elevati e per la quasi totalità degli esercizi:

- nel 2016 l'esposizione è stata di 345 giorni e l'anticipazione ancora da restituire al 31 dicembre 2016 era di 410.757,49 euro.
- nel 2015 l'utilizzo è stato di 352 giorni e per un importo, 581.726,87 euro, prossimo al limite massimo di cinque dodicesimi fissato dall'articolo 1, comma 542, della legge 23 dicembre 2014, n. 190: in base alle informazioni a disposizione, rimanevano, inoltre, da restituire, al 31 dicembre 2015, 173.877,49 euro.
- nel 2014 l'utilizzo è stato di 348 giorni, non restituito a fine esercizio per euro 364.896,74, maturando interessi passivi per euro 5.380,69, già oggetto di rilievo nella deliberazione di questa Sezione n. 84/2017/PRSE.

## **7. Organismi partecipati**

Omessa presentazione al Revisore della nota informativa contenente la verifica dei crediti e dei debiti reciproci tra il Comune e gli organismi partecipati in occasione della stesura della relazione sulla proposta di deliberazione del rendiconto 2015.

## **8. Irregolarità nella gestione del bilancio**

- a) Omessa rappresentazione e giustificazione, come richiesto nella succitata nota istruttoria del 3 aprile 2019, relativamente alle fatture *"alla Broni Stradella spa per la raccolta rifiuti pagate [che] non trovano riscontro nei residui dei relativi anni"*, come rappresentato dall'Organo di revisione nel parere sul rendiconto 2015;
- b) Omessa risposta alla richiesta di chiarimenti sull'*"assenza nel bilancio di residui passivi derivanti dal rapporto commerciale con la società Broni Stradella Srl per una consistente differenza di € 214.737,23"*, come rilevato dall'Organo di revisione nel parere sul rendiconto 2017, e anche in merito al latente debito fuori bilancio per gli arretrati della gestione rifiuti affidato alla Broni Stradella S.r.l. per il quale il Revisore ha raccomandato di intraprendere la procedura di riconoscimento.
- c) Omessa rappresentazione e giustificazione, come richiesto nella predetta nota istruttoria della Sezione, della scelta di non riconoscere debiti fuori bilancio per spese prive di copertura e di imputarle alla gestione di competenza, anche su capitoli di bilancio inappropriati, come evidenziato dall'Organo di revisione nel parere al rendiconto 2015.
- d) Omesso inserimento nel 2015 dei dati relativi ai debiti non estinti, certi, liquidi ed esigibili per somministrazioni, forniture e appalti e obbligazioni professionali sulla piattaforma elettronica per la gestione telematica del rilascio delle certificazioni, in

ottemperanza all'art. 7-bis commi 4 e 5 del decreto-legge n. 35/2013 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 64/2013), come rilevato dall'Organo di revisione.

#### **9. Indebitamento**

- a) Omessa riduzione della spesa per indebitamento e inefficacia delle misure attuate per monitorare il costo del debito, secondo quanto evidenziato nella deliberazione di questa Sezione n. 84/2017/PRSE e raccomandato dall'Organo di revisione nella relazione sulla proposta di deliberazione consiliare del rendiconto 2015;
- b) Superamento del limite di indebitamento del 10 per cento nell'esercizio 2016 nel quale si assesta a 15,876 per cento;
- c) Errata rappresentazione dell'ammontare degli interessi passivi ai fini del computo del limite di indebitamento.

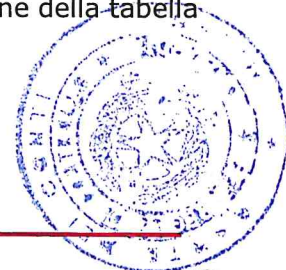
#### **10. Riaccertamento straordinario ed ordinario dei residui**

- a) Omessa risposta alla richiesta di riferire sul mancato rispetto del principio della competenza finanziaria nella rilevazione degli accertamenti e degli impegni, come rilevato dall'Organo di revisione;
- b) Omessa trasmissione del parere dell'Organo di revisione riferito al riaccertamento straordinario dei residui, richiesto anche in sede istruttoria;
- c) Omessa risposta alla richiesta di relazionare sulle motivazioni a supporto dell'eliminazione al 1° gennaio 2015, anziché in sede di riaccertamento ordinario 2014, di residui attivi per 38.856,22 euro e di residui passivi per 5.658,30 euro, entrambi non correlati ad obbligazioni giuridiche perfezionate.
- d) Errata reimputazione agli esercizi 2015, 2016 e 2017 di residui attivi riferiti, ad esempio, ad IMU per 121.399,43 euro, a riscossione di oneri cimiteriali per 104.960 euro, a introiti e rimborsi diversi per 39.007 euro, a TARI per 209.040,34 euro.

**11. Omessa attivazione del Fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa** in presenza di residui passivi di parte capitale.

#### **12. Omessa determinazione e verifica congruità del Fondo crediti di dubbia esigibilità**

- a) Omessa rappresentazione, anche a seguito di apposita richiesta istruttoria, dell'andamento della riscossione in conto residui attraverso la compilazione della tabella



4.4.2 del questionario al bilancio di previsione 2015, non trasmesso alla Sezione, e già oggetto di rilievo nella deliberazione n. 84/2017/PRSE sopra richiamata.

b) Omessa rappresentazione, anche a seguito di richiesta istruttoria, dell'andamento della riscossione tramite la compilazione della tabella 4.5.1 del questionario al bilancio di previsione 2015.

c) Omesso stanziamento alla missione 20 del bilancio di previsione dell'esercizio 2015 del F.C.D.E., che rimane ingiustificato nella risposta alla nota istruttoria.

d) Omesso accantonamento, ingiustificato, nel risultato di amministrazione del F.C.D.E., sebbene fossero conservati residui attivi al 31 dicembre 2015 per 1.653.200,17 euro, raddoppiati rispetto all'esercizio precedente. Impossibilità di verificare la congruità del F.C.D.E. da accantonare.

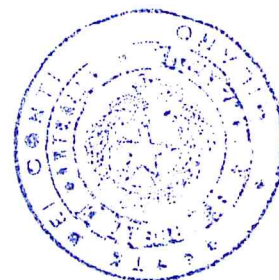
e) Inadeguatezza dell'importo accantonato, 11.000 euro, a fronte dei residui per entrate extratributarie, rilevata dall'Organo di revisione nel parere al rendiconto 2015.

f) Adozione, nell'esercizio 2015, del metodo semplificato nonostante l'incremento del volume dei residui attivi, ed omesso accoglimento del rilievo formulato dall'Organo di revisione al rendiconto 2017 in merito all'erroneità del computo e all'inadeguatezza del F.C.D.E. determinato in 14.000 euro.

### **13. Risultato di amministrazione**

a) Omessa rappresentazione nel risultato di amministrazione negativo (- 37.583,45), rideterminato al 1° gennaio 2015 a seguito delle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui, della quota riferita ad anticipazioni di liquidità ex d.l. n. 35/2013 e di altre quote accantonate e/o vincolate;

b) Omessa rappresentazione nel risultato di amministrazione al 31 dicembre 2015 e al 31 dicembre 2016, delle quote per anticipazione di liquidità ex d.l. n. 35/2013, aggiornate,



riferite alle anticipazioni incassate nel 2013 per 599.156,80 euro, nel 2014 per 868.074,15 euro, nel 2015 per 555.088 euro;

c) Omessa rappresentazione, nel risultato di amministrazione 2015, della quota per l'indennità di fine mandato del Sindaco, nonostante le raccomandazioni impartite in merito dall'Organo di revisione;

d) Omessa rappresentazione della composizione del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015, al 31 dicembre 2015 e al 31 dicembre 2016, visti i rilievi posti nella richiesta istruttoria della Sezione, evidenziando l'impatto sull'ammontare della parte disponibile.

Il magistrato istruttore ha ritenuto di sottoporre la situazione finanziaria del Comune alla valutazione collegiale della Sezione, convocata allo scopo, nell'adunanza pubblica del 9 ottobre 2019.

Entro il termine concesso per eventuali controdeduzioni l'Ente ha fatto pervenire la memoria prot. n. 3968 del 26 settembre 2019

In adunanza, il relatore dott. Ottavio Caleo ha riferito sulle numerose criticità riscontrate in relazione ai bilanci di previsione 2015 e 2016 e ai rendiconti 2015 e 2016 del Comune.

Al termine dell'esposizione del relatore, è intervenuta, in rappresentanza dell'amministrazione, il Sindaco di Pinarolo Po Cinzia Gazzaniga la quale si è dichiarata consapevole della gravità dei rilievi formulati e dell'inadeguatezza della struttura organizzativa comunale che non ha consentito di rispondere in maniera approfondita alle richieste istruttorie della Sezione.

Il sindaco ha dichiarato di non voler entrare, non avendo competenze tecniche in materia finanziaria, nel merito delle contestazioni; tenendo conto anche dei prossimi pensionamenti del segretario comunale e dell'attuale responsabile del servizio finanziario, ha riferito che l'amministrazione comunale ha intenzione di conferire una consulenza esterna al dott. Nicola Rebecchi, presente in aula, per l'analisi delle criticità finanziarie del Comune e l'individuazione di adeguate misure correttive.

### **Considerato in diritto**

#### **I) Il controllo delle Sezioni regionali della Corte dei conti.**

L'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 ha previsto, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, l'obbligo, a carico degli organi di revisione degli enti locali, di trasmettere alla Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto

dell'esercizio medesimo, formulata sulla base dei criteri e delle linee guide definite dalla Corte.

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

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

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

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

Nel caso di accertamento, da parte della Sezione, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti dal patto di stabilità interno, è previsto, infatti, l'obbligo per gli enti interessati, di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio, da trasmettere alla Sezione per le verifiche di propria competenza.

Ulteriori forme di tutela degli equilibri di bilancio sono state previste nel caso di operazioni contabili prive di copertura o di cui sia accertata l'insostenibilità finanziaria. Qualora le irregolarità esaminate dalla Sezione regionale non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della delibera prevista dall'art. 148 bis, comma 3, del TUEL, la natura collaborativa del controllo, anche in relazione alla previsione contenuta nell'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, suggerisce di segnalare agli enti anche irregolarità contabili meno gravi soprattutto se accompagnate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, anche al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio

idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l'amministrazione di ciascun ente.

Preliminarmente la Sezione, come già avvenuto in occasione della deliberazione n. 84/2017/PRSE sopra richiamata, deve rilevare il mancato riscontro a numerosi aspetti oggetto di richiesta nell'ambito della presente istruttoria, secondo quanto sarà di seguito specificato.

Come già osservato, la predetta omissione, in assenza di validi motivi, costituisce una violazione dei doveri di collaborazione che incombono sull'Organo di revisione e, in ultima analisi, sullo stesso Comune nei confronti della Corte dei conti nel quadro dell'attività di controllo di cui all'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

Si deve ritenere, infatti, che il Comune, per il tramite dell'Organo di Revisione, debba fornire alla competente Sezione regionale della Corte dei conti, oltre alla Relazione sul Rendiconto, anche le informazioni successivamente richieste, necessarie ad effettuare in maniera esaustiva il controllo sulla gestione finanziaria.

Conseguentemente la Sezione richiama l'Ente a fornire puntuale e circostanziato riscontro alle richieste istruttorie formulate nel quadro delle presenti attività di controllo.

La rilevanza delle criticità finanziarie riscontrate nella gestione dell'Ente ha imposto, inoltre, al Collegio, 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 (cfr., da ultimo, delibere n. 12/SEZAUT/2019/INPR e n. 19/SEZAUT/2019/INPR), di aggiornare le verifiche, estendendole anche, in base agli elementi disponibili, agli esercizi finanziari 2017 e 2018 in relazione ai quali saranno, di volta in volta, effettuati specifici richiami circa la persistenza delle criticità rilevate nella presente istruttoria relativa a bilanci di previsione e rendiconti 2015 e 2016.

Ciò posto, vengono formulate le seguenti considerazioni sugli specifici rilievi del magistrato istruttore.

**1. Omessa adozione dei provvedimenti richiesti con la deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 84/2017/PRSE, a fronte delle criticità emerse nell'analisi dei questionari per gli esercizi finanziari 2013 e 2014.**

Il Comune, nella nota prot. n. 2002 del 7 maggio 2019, ha rappresentato che, in riferimento alla deliberazione di questa Sezione n. 84/2017, ad oggi *"non sono stati adottati provvedimenti definiti in quanto sono in corso accertamenti e valutazioni nel merito"*.

Nessun ulteriore elemento al riguardo è stato reso nella memoria del 26 settembre 2019 sopra richiamata.

Al riguardo la Sezione non può che richiamare quanto già osservato in ordine al carattere precettivo, nell'attuale sistema ordinamentale, dei controlli intestati a questa Corte sulla gestione finanziaria degli enti locali.

In tale solco si collocano le citate previsioni recate dal decreto-legge n. 174/2012 che hanno innovato in maniera significativa il pregresso quadro normativo in tema di controlli interni, verifiche sulla gestione finanziaria e piani di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali.

L'effettività del nuovo sistema di controlli della Corte dei conti è presidiata, altresì, nella prospettiva del rafforzamento del coordinamento della finanza pubblica, dall'introduzione di meccanismi imperativi e inibitori per l'ente controllato, quali quelli descritti nel citato art. 148 *bis* del TUEL, che si affiancano ai tradizionali caratteri collaborativi e di ausilio che connotano tali verifiche.

Come recentemente affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 18 del 2019, detto controllo risulta funzionale al rispetto dei vincoli nazionali ed europei in tema di finanza pubblica e, pertanto, devoluto al vaglio unitario di una magistratura specializzata, in modo da affrancarlo da ogni possibile contaminazione di interessi che privilegiano, non di rado, la sopravvivenza di situazioni patologiche rispetto al trasparente ripristino degli equilibri di bilancio e della sana gestione finanziaria, elementi questi ultimi che la nuova formulazione dell'art. 97, primo comma, Cost. collega alla garanzia di legalità, imparzialità ed efficienza dell'azione amministrativa

Il rafforzamento delle competenze della Corte dei conti in tema di verifiche sulla gestione finanziaria degli enti territoriali, sul piano dell'effettività delle funzioni di controllo, impone il puntuale adeguamento delle amministrazioni alle risultanze del controllo, favorendo l'attivarsi di meccanismi virtuosi di cooperazione che prevengano a monte il rischio di contenziosi e rendano il più possibile l'attività di verifica prossima alla gestione amministrativa corrente dell'ente locale.

Ben si comprende, dunque, come mai si registri, soprattutto nell'ambito delle verifiche sulla gestione finanziaria degli enti locali effettuata dalle Sezioni regionali di controllo, un'analitica individuazione delle necessarie misure correttive e la presenza di strumenti di autocorrezione obbligatoria e coercitiva a fronte delle incongruenze riscontrate che fungono da stimolo al ricorso a processi di autocorrezione nel rispetto della sfera di autodeterminazione del soggetto controllato.

Ciò spiega come, anche in assenza del blocco dei programmi di spesa dell'ente nei casi e secondo le modalità previste dall'art. 148 *bis* TUEL, l'ente interessato è, in ogni caso, tenuto a valutare le segnalazioni ricevute e a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento.



Nel caso di specie la mancata attivazione del Comune - denotata dal riscontro dilatorio fornito in sede istruttoria - risulta particolarmente grave se si tiene conto che diverse criticità emerse all'attenzione della Sezione nella precitata deliberazione n. 84/2017/PRSE e una pronta attivazione di adeguati meccanismi correttivi avrebbero scongiurato, verosimilmente, l'aggravarsi della situazione finanziaria dell'ente, più volte stigmatizzata dall'Organo di revisione, come verificatosi negli esercizi successivi.

Per tutto quanto precede la Sezione richiama l'Ente alla tempestiva e adeguata conformazione ai rilievi dalla stessa formulati all'esito delle attività di controllo alla stessa intestate.

## **2. Rilievi e pareri NON favorevoli dell'Organo di revisione**

In sede istruttoria è stata, altresì, rilevata l'omessa adozione dei provvedimenti sollecitati dall'Organo di revisione, espressi, in particolare, nella relazione sulla proposta di deliberazione consiliare di approvazione del rendiconto 2015, a risoluzione delle gravi irregolarità contabili e finanziarie riscontrate.

Di particolare rilievo è risultata l'omessa attuazione della seguente prescrizione di carattere generale in ordine alla regolare tenuta della contabilità dell'Ente: *"Si sollecita il Consiglio a prendere provvedimenti urgenti affinché la contabilità venga tenuta con il rigore imposto dalla normativa e nel pieno rispetto dei principi contabili. Si suggerisce, ove potesse essere utile, di rivolgersi ad un consulente esterno affinché vengano verificate le problematiche esistenti generate nel corso degli anni e corrette; devono essere quindi impostate nuove procedure di contabilizzazione conformi ai nuovi principi contabili"*.

Inoltre, sempre nel parere sul rendiconto 2015, l'Organo di revisione, nell'affermare il rispetto di tutti i parametri di deficitarietà da parte dell'Ente, rimarca, tuttavia, *"che tale valutazione [era] stata eseguita con i dati contabili dell'Ente che [soffrivano] delle gravi lacune esposte"*.

Dagli approfondimenti effettuati tramite la banca dati BDAP e la documentazione reperibile sul sito istituzionale dell'Ente, risulta, inoltre, che l'Organo di revisione ha espresso parere non favorevole anche in ordine all'approvazione del rendiconto 2017, invitando il Consiglio comunale ad adottare i provvedimenti di competenza: anche per questa fattispecie risultano omesse le misure conseguenti.

Nel succitato parere al rendiconto 2017, il Revisore ha, altresì, comunicato che l'Ente non ha correttamente calcolato alcuni parametri di riscontro della situazione di deficitarietà strutturale dell'esercizio 2017.

Infine, dalla documentazione reperita, risulta che l'organo di revisione, sulla base dei rilievi ivi evidenziati, ha espresso giudizio negativo anche per l'approvazione del rendiconto

dell'esercizio finanziario 2018, invitando, nuovamente, l'organo consiliare ad adottare i provvedimenti di competenza.

Nella risposta istruttoria del 7 maggio 2019 il Comune ha confermato il rispetto di tutti i parametri di deficitarietà strutturale nel 2015, non necessitando, pertanto, di procedere a eventuali correttivi sui medesimi.

Lo stesso Comune chiarisce - lasciando, però, inalterato il rilievo - che, relativamente al parametro sull'anticipazione di tesoreria, *"la stessa si è resa necessaria per affrontare situazioni di pagamenti improcrastinabili in attesa di risorse accertate ma non ancora riscosse"*.

È stata, infine, registrata anche l'omessa adozione di provvedimenti conseguenti al parere non favorevole espresso dal Revisore in occasione del riaccertamento ordinario dei residui 2017: il mancato adeguamento è stato dal Comune giustificato *"in quanto con la società Broni Stradella S.p.A. è stato raggiunto un accordo in base al quale si provvederà alla liquidazione di quanto dovuto in base ai rispettivi piani finanziari con la riscossione a seguito di iscrizione nei successivi piani finanziari"*.

Nella memoria del 26 settembre 2019 il Comune ha ribadito quanto già espresso nella risposta prot. 2002 del 7 maggio 2019 ossia che *"sono in corso approfondimenti e valutazioni che rendano armoniche le operazioni contabili-finanziarie adottate in precedenza con quanto disposto dal D.L. vo 118/2011"*; nella stessa memoria il Comune *"conferma il rispetto di tutti i parametri di deficitarietà strutturale nel 2015, non necessitando procedure e correttivi sui medesimi"* e ribadisce, inoltre, che *"nei piani finanziari a partire dall'anno 2017 si sta provvedendo a "spalmare" quanto dovuto a Broni-Stradella S.p.A. fino al raggiungimento del totale dovuto. Si comunica comunque che ad oggi Broni-Stradella S.p.A. non ha trasmesso a quest'Ente lo stato delle azioni di recupero intraprese nei confronti degli utenti morosi"*.

Da tutto quanto precede emerge il reiterato, mancato adeguamento dell'Ente ai rilievi e alle osservazioni dell'Organo di controllo rispetto al quale, in sede istruttoria, non è stata fornita alcuna giustificazione nel merito.

Tale aspetto risulta quanto mai pregnante se solo si ha riguardo al fondamentale ausilio dallo stesso svolto, ai sensi dell'art. 239 TUEL, nella complessa attività d'indirizzo e controllo amministrativo di competenza dell'organo consiliare che è il destinatario finale di tale funzione.

Detta funzione, propria dell'organo di revisione, riguarda l'analisi, anche in chiave prospettica, dei risultati dell'attività amministrativa dell'ente e si concretizza in osservazioni, rilievi e suggerimenti sugli aspetti economici patrimoniali e finanziari che, analizzando le problematiche gestionali nelle cause e negli effetti, si traducono in un complesso di elementi utili al Consiglio ad assumere le determinazioni di competenza.

Si richiama, in particolare, all'attenzione dell'Ente l'obbligatorietà dei pareri dell'organo di revisione sulle proposte di approvazione del bilancio di previsione e del rendiconto di gestione in cui, secondo l'art. 239, comma 1-bis, del TUEL, viene espresso un "*motivato giudizio di congruità, di coerenza e di attendibilità contabile delle previsioni di bilancio*" e che "*nei pareri sono suggerite all'organo consiliare le misure atte ad assicurare l'attendibilità delle impostazioni*". Sulla base di tali rilievi "*l'organo consiliare è tenuto ad adottare i provvedimenti conseguenti o a motivare adeguatamente la mancata adozione delle misure proposte dall'organo di revisione*".

A ciò si aggiunga come lo stesso Organo di controllo abbia fatto notare la propria impossibilità a formulare attendibili valutazioni in ragione della lacunosità della documentazione disponibile.

Per tutto quanto precede la Sezione invita l'Ente alla scrupolosa osservanza delle disposizioni vigenti nei rapporti con il proprio Organo di revisione, richiamando, in particolare, lo stesso organo di controllo e il segretario generale ad apposita azione di impulso e vigilanza affinché la contabilità del Comune sia tenuta nell'osservanza di principi di veridicità, attendibilità, correttezza e comprensibilità del bilancio.

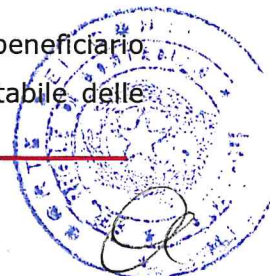
### **3. Irregolarità nella contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità ex art. 1, co. 13 d.l. 35/2013**

Secondo quanto dichiarato nelle Relazioni-questionario trasmesse il Comune di Pinarolo Po ha fatto ricorso all'anticipazione di liquidità presso la Cassa DD.PP. ex art. 1, commi 11 e 13, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64) e successive norme di rifinanziamento per euro 1.225.019,16, riscossi nell'esercizio 2013, per 892.125,00 euro, riscossi nell'esercizio 2014, e per 555.088 euro, riscossi nell'esercizio 2015.

L'Organo di revisione, nel parere relativo al rendiconto 2015, ha sollevato perplessità circa l'assenza di residui passivi per l'ammontare da rimborsare, per l'imputazione alla voce "*Acquisto beni immobili*" del titolo II e, in generale, per la contabilizzazione difforme rispetto alle indicazioni del Ministero dell'economia e delle finanze.

Con la nota istruttoria del 3 aprile 2019 sopra citata è stato chiesto all'Ente di specificare la metodologia utilizzata per contabilizzare l'anticipazione di liquidità di cui al decreto legge n. 35/2013 per verificarne la congruenza con le indicazioni fornite dal Ministero dell'economia e delle finanze e desumibili dalla giurisprudenza di questa Corte, con particolare riguardo all'apposizione di apposito vincolo relativo alla predetta anticipazione di liquidità nel risultato di amministrazione.

La richiesta è stata motivata dalla necessità di verificare se l'ente beneficiario dell'anticipazione in parola avesse correttamente proceduto all'iscrizione contabile delle



relative poste in modo da evitare che le risorse acquisite potessero essere destinate a finanziare nuove spese, anziché al pagamento dei debiti pregressi, secondo quanto precisato dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte con la deliberazione n. 19/2014/QMIG e dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 181/2015.

Peraltro questa Sezione, già con la nota n. 11312 del 15 ottobre 2015, trasmessa all'Organo di revisione e per conoscenza al Comune tramite l'applicativo Si.Qu.EL - rimasta priva di riscontro, anche a seguito di sollecito effettuato con nota n. 9856 del 4 aprile 2016 - aveva chiesto all'ente di specificare le modalità di contabilizzazione, in entrata, dell'anticipazione ricevuta e, in uscita, dell'onere pluriennale di restituzione e la questione era stata oggetto di specifico rilievo nella deliberazione n. 84/2017/PRSE sopra richiamata.

Con la summenzionata risposta istruttoria del 7 maggio 2019 il Comune ha comunicato di aver contabilizzato le anticipazioni di liquidità introitate per il 2013, 2014 e 2015 con risorse al titolo 5° dell'entrata e 2° della spesa, in modo non conforme a quanto indicato dal d.l. n. 35/2013 e dalle direttive ministeriali, esclusivamente per rendere meno gravose le operazioni contabili agli uffici preposti.

Tale posizione è stata confermata nella memoria del 26 settembre 2019 in cui si afferma che, in tale caso, *"le operazioni contabili pur non conformi al D.L. 35/13 e indicazioni MEF, hanno agevolato l'operato degli uffici, senza peraltro compromettere gli equilibri finanziari"*. Inoltre, non è stata fornita alcuna risposta alla richiesta di quantificare e giustificare il pagamento, con l'anticipazione introitata nel 2015, di debiti che avrebbero, invece, realizzato i presupposti della esigibilità, certezza, e liquidità successivamente al 31 dicembre 2014, come evidenziato dall'Organo di revisione nel parere al rendiconto 2015.

La Sezione, nel far notare quanto già osservato circa la doverosità del riscontro istruttorio richiesto, richiama al riguardo le regole di contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità in parola fissate dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione sopra citata e, in particolare, alla costituzione di *"apposito fondo vincolato (ad es. "Fondo Speciale destinato alla restituzione dell'anticipazione ottenuta")*, pari all'importo dell'anticipazione assegnata dal MEF da ridursi progressivamente dell'importo pari alle somme annualmente rimborsate a norma delle disposizioni di legge e contrattuali, da finanziare con entrate correnti".

La stessa Sezione delle Autonomie, con la successiva deliberazione n. 33/2015/QMIG, ha ribadito le medesime regole anche per i bilanci "armonizzati" in applicazione dei nuovi principi contabili di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, stabilendo che *"nei bilanci degli enti locali soggetti alle regole dell'armonizzazione contabile, la sterilizzazione degli effetti che le anticipazioni di liquidità erogate ai sensi del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito dalla l. 6 giugno 2013, n. 64, e successive modificazioni, integrazioni e rifinanziamenti, producono sul risultato di amministrazione va effettuata stanziando nel Titolo della spesa riguardante il rimborso dei prestiti un fondo, non impegnabile, di importo*

*pari alle anticipazioni di liquidità incassate nell'esercizio, la cui economia confluisce nel risultato di amministrazione come quota accantonata ai sensi dell'art. 187 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Il fondo di sterilizzazione degli effetti delle anticipazioni di liquidità va ridotto, annualmente, in proporzione alla quota capitale rimborsata nell'esercizio".*

La Sezione accerta, pertanto, l'avvenuta contabilizzazione dell'anticipazione in senso difforme dalle indicazioni fornite dal M.E.F. e desumibili dalla giurisprudenza di questa Corte in quanto, dagli elementi disponibili, confermati dall'Ente in sede di contraddittorio, risulta che la stessa è stata di fatto utilizzata dall'Ente come un nuovo prestito per dare copertura a debiti insoluti.

La Sezione richiede, pertanto, all'Ente di provvedere alla contabilizzazione secondo quanto previsto, per i Comuni, nelle direttive del Ministero dell'economia e delle finanze e nella giurisprudenza di questa Corte, apportando idoneo accantonamento nel risultato di amministrazione e si riserva una specifica verifica sul punto nell'ambito delle procedure ordinarie di controllo ad essa demandate sui principali documenti contabili dell'Ente.

#### **4. Gestione dei residui**

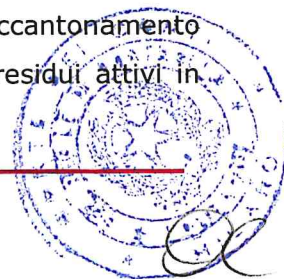
In sede istruttoria è stato chiesto all'Ente di motivare l'omessa rappresentazione delle ragioni a supporto dell'iscrizione di maggiori residui riaccertati al 31 dicembre 2015 per 265.240,78 euro, secondo quanto indicato nel parere dell'Organo di revisione al rendiconto 2015.

Sul punto il Comune, in sede di riscontro istruttorio, tanto nella predetta nota istruttoria del 7 maggio 2019 quanto nella memoria del 26 settembre 2019, si è limitato a dichiarare che i residui attivi accertati al 31.12.2015 sono euro 324.865,36, di cui riscossi euro 46.402,12 e da riscuotere 278.453,24.

La Sezione, sul punto, ricorda che il riaccertamento ordinario dei residui attivi, in quanto attività diretta alla verifica delle posizioni creditorie dell'ente, richiede necessariamente la partecipazione dei responsabili delle relative entrate cui spetta il giudizio sulla persistenza del titolo che a suo tempo aveva giustificato l'accertamento.

Il mantenimento, così come la cancellazione totale o parziale di ciascun residuo, deve essere espressamente motivata.

Tale considerazione è avvalorata dalla relazione sul rendiconto di gestione 2018 redatta dall'organo di revisione ove si rileva il notevole importo dei residui attivi antecedenti al 2017 per un importo complessivo di euro 870.212,51 rispetto al quale, a dispetto dell'anzianità e permanenza degli stessi, non risulta attivato un congruo accantonamento a FCDE e si richiama l'ente alla necessità di effettuare la revisione dei residui attivi in funzione della loro esigibilità.



Nella stessa relazione l'Organo di revisione rileva il mancato rispetto dei principi e dei criteri di determinazione dei residui attivi e passivi disposti dagli articoli 179, 182, 189 e 190 del TUEL e che i crediti riconosciuti formalmente come assolutamente inesigibili o insussistenti per l'avvenuta legale estinzione (prescrizione) o per indebitato o erroneo accertamento del credito non sono stati definitivamente eliminati dalle scritture e dai documenti di bilancio. Sul punto, sempre nella relazione sul rendiconto di gestione 2018 di cui all'art. 239 TUEL, l'organo di revisione, con riferimento ai crediti riconosciuti inesigibili, fa notare che l'ente non ha provveduto alla motivata eliminazione di crediti iscritti fra i residui attivi da oltre tre anni dalla loro scadenza e non riscossi.

Per tutto quanto precede la Sezione richiama l'Ente alla necessità di attenersi scrupolosamente ai principi contabili di prudenza e veridicità nelle operazioni di riaccertamento dei residui attivi e passivi.

### **5. Vincoli di finanza pubblica**

Nella deliberazione n. 84/2017/PRSE questa Sezione ha accertato il mancato rispetto, da parte del Comune di Pinarolo Po, degli obiettivi del Patto di stabilità interno per l'esercizio 2014.

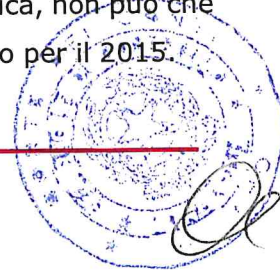
Dai dati della certificazione trasmessa al Ministero dell'economia e delle finanze e riportati nella Relazione-questionario dell'Organo di revisione risulta il mancato rispetto del patto di stabilità anche nell'esercizio 2015, per 169.000 euro.

Si rammenta al riguardo che le norme relative al Patto di stabilità interno hanno imposto, nel tempo, agli enti locali la necessità di prevedere adeguate modalità di programmazione della spesa pubblica finalizzate al perseguimento degli obiettivi di volta in volta previsti dal legislatore nazionale.

L'adempimento degli obblighi assunti dall'Italia nei confronti degli altri Paesi dell'Unione europea, cui il conseguimento degli obiettivi del Patto è funzionale, conduce a ritenere quale *"comportamento difforme dalla sana gestione finanziaria"* il mancato rispetto dello stesso.

Nella propria risposta istruttoria il Comune ha rappresentato che, per il 2015, le cause del mancato rispetto del patto di stabilità sono da ricercarsi nell'avvio a regime del nuovo sistema contabile che *"ha reso non più utile al fine del patto alcune rilevanti quote di entrate provocando difficoltà di copertura specifiche"* nonché nel forte taglio di risorse subito nel corso del 2015.

Ciò posto, la Sezione, ferma restando l'evoluzione della legislazione sul coinvolgimento del comparto degli enti locali nella realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, non può che accertare, in questa sede, l'obiettivo violazione del Patto di stabilità interno per il 2015.



Sempre nella risposta istruttoria del 7 maggio 2019 l'Ente ha dato conto delle specifiche misure applicate nell'esercizio 2015 a fronte della violazione del vincolo di finanza pubblica per il 2014; tuttavia non sono state fornite evidenze sull'applicazione delle sanzioni al bilancio 2016 conseguenti il mancato rispetto del patto di stabilità 2015, dichiarata solo genericamente dall'Ente in sede istruttoria, anche nella memoria del 26 settembre 2019, pur a fronte dell'espressa richiesta istruttoria a riferire dettagliatamente sul punto.

Nessun elemento è stato fornito a giustificazione delle azioni, ritenute elusive dall'Organo di revisione nel parere al rendiconto 2015, ipotizzabili nella sovrastima di accertamenti di entrate correnti, nell'assunzione di accertamenti privi dei presupposti di legge e nell'imputazione delle spese correnti di competenza ad esercizi successivi: al riguardo l'Ente si è limitato a dichiarare, nella risposta istruttoria del 7 maggio 2019, che *"gli accertamenti di entrate correnti nel 2015 sono stati effettuati tenendo conto dell'idoneità degli stessi e con i presupposti di legge"*.

Il Collegio richiede, pertanto, all'Ente, nel quadro delle misure susseguenti alla presente deliberazione, di pronunciarsi espressamente, sull'avvenuta applicazione, al bilancio 2016, delle sanzioni conseguenti il mancato rispetto del patto di stabilità interno per il 2015.

#### **6. Gestione della liquidità- Reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria**

In sede istruttoria è stato rilevato il reiterato ricorso, da parte dell'Ente, all'anticipazione di tesoreria per importi elevati e per la quasi totalità degli esercizi.

In particolare:

- nel 2016 l'esposizione è stata di 345 giorni e l'anticipazione ancora da restituire al 31 dicembre 2016 era di 410.757,49 euro.
- nel 2015 l'utilizzo è stato di 352 giorni e per un importo, 581.726,87 euro, prossimo al limite massimo di cinque dodicesimi fissato dall'articolo 1, comma 542, della legge 23 dicembre 2014, n. 190: in base alle informazioni a disposizione, rimanevano, inoltre, da restituire, al 31 dicembre 2015, 173.877,49 euro.
- nel 2014 l'utilizzo è stato di 348 giorni, non restituito a fine esercizio per euro 364.896,74, maturando interessi passivi per euro 5.380,69, già oggetto di rilievo nella deliberazione di questa Sezione n. 84/2017/PRSE.

Inoltre è stato registrato l'omesso aggiornamento, secondo quanto richiesto nella nota istruttoria del 3 aprile 2019 della Sezione, dell'esposizione avvenuta nell'esercizio finanziario 2018, tenuto conto che, in base ai dati disponibili, nel 2017 l'utilizzo è occorso per 345 giorni e l'anticipazione non ancora estinta al 31 dicembre 2017 ammontava a 515.397,32 euro: sul punto l'Organo di revisione, nel parere sul relativo rendiconto, ha evidenziato *"una situazione di FORTE SQUILIBRIO della gestione di cassa"*.

In risposta alla nota istruttoria il Comune ha evidenziato che il reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria è dovuto alla necessità di affrontare situazioni di pagamenti improcrastinabili in attesa di risorse accertate ma non ancora riscosse e che, in futuro, il recupero dell'evasione tributaria - sulla base delle azioni intraprese dal Comune per IMU, TARES e TARI - dovrebbe permettere un minore ricorso all'anticipazione.

Tale posizione è stata confermata nella ridetta memoria del 26 settembre 2019.

Da ultimo la Sezione rileva, in base agli elementi contenuti nella relazione dell'organo di revisione sul rendiconto dell'esercizio 2018, che l'ente, anche per tale esercizio, non ha provveduto alla restituzione dell'anticipazione: in particolare il limite massimo dell'anticipazione ai sensi dell'art. 222 TUEL nell'anno 2018 è stato di euro 644.694,53 e l'anticipazione di cassa non restituita al 31/12/2018 ammonta ad euro 522.212,21, corrispondente all'importo iscritto tra i residui passivi di titolo 5.

In linea con quanto già osservato nella delibera n. 84/2017/PRSE, si ricorda che, ai sensi dell'art. 222 del TUEL, il tesoriere, su richiesta dell'ente corredata dalla deliberazione della giunta, può concedere allo stesso anticipazioni di tesoreria entro il limite massimo dei tre dodicesimi delle entrate accertate nel penultimo anno precedente.

Si deve, tuttavia, rimarcare come tale forma di finanziamento, ancorché rispettosa dei predetti limiti, debba costituire una operazione eccezionale consentita per superare momentanee deficienze di cassa e non rientrare nell'ambito dell'ordinaria attività gestionale.

L'azione, soprattutto se reiterata nel tempo e per importi rilevanti, oltre a produrre un aggravio finanziario derivante dagli interessi passivi che maturano sulla somma concessa in anticipazione per il periodo di utilizzo, costituisce il sintomo di un evidente squilibrio di bilancio, in particolare della gestione di competenza, denotando l'incapacità dell'ente di riscuotere le entrate accertate in misura ragionevolmente sufficiente a provvedere con tempestività alle proprie necessità di spesa, senza ricorrere all'indebitamento.

Né, del resto, il Comune sembra in grado di far fronte ai momentanei squilibri di cassa con l'utilizzo dei fondi a specifica destinazione nel rispetto della normativa prevista dall'art. 195 del TUEL.

L'anticipazione usufruita senza soluzione di continuità viene in questo modo a trasformarsi in una forma di debito di medio termine che richiede l'osservanza degli obblighi previsti dall'art. 119 della Costituzione in ordine all'utilizzo dell'indebitamento.

Appare quindi necessario che l'amministrazione, valutate attentamente le cause che hanno determinato una costante carenza di liquidità, provveda ad attivare tutte le misure necessarie per limitare il ricorso alle anticipazioni di cassa, a cominciare da una pronta riscossione delle entrate accertate nel corso dell'esercizio e dei residui attivi.

Sul punto, nella relazione sul rendiconto 2018, con riguardo all'attività di verifica e di controllo delle dichiarazioni e dei versamenti, l'Organo di revisione, con specifico riferimento all'analisi di particolari entrate in termini di efficienza nella fase di accertamento e riscossione, rileva che non sono stati conseguiti i risultati attesi e che, in particolare, le entrate rimosse per il recupero dell'evasione tributaria ammontano solo a euro 20.937,09 a fronte di accertamenti per euro 78.890,59; viene evidenziato, inoltre, il rilevante importo dei residui attivi IMU (euro 291.432,55), risalenti per euro 63.776,36 all'anno 2015 (in prescrizione al 31.12.2020) e TARSU-TIA-TARI (euro 324.687,03) risalenti, per euro 101.529,76, agli anni 2013, 2014 e 2015.

Si richiama, pertanto, il Comune a prestare particolare attenzione all'attività di accertamento e di riscossione dei tributi, con la raccomandazione di esperire, prima dell'attivazione della riscossione coattiva, tutte le pratiche necessarie all'individuazione dei soggetti debitori ed al recupero di quanto dovuto, ponendo in essere nell'immediato tutte le attività di vigilanza e di monitoraggio a tutela delle proprie ragioni creditorie.

Si segnala, inoltre, a titolo collaborativo, che proprio ai fini del potenziamento della riscossione delle entrate locali, l'art. 1, comma 1091, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio 2019) consente ai comuni che hanno approvato il bilancio di previsione ed il rendiconto entro i termini stabiliti dal testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, di prevedere, con proprio regolamento, che il maggiore gettito accertato e riscosso, relativo agli accertamenti dell'imposta municipale propria e della TARI, nell'esercizio fiscale precedente a quello di riferimento risultante dal conto consuntivo approvato, nella misura massima del 5 per cento, sia destinato, limitatamente all'anno di riferimento, al potenziamento delle risorse strumentali degli uffici comunali preposti alla gestione delle entrate e al trattamento accessorio del personale dipendente, anche di qualifica dirigenziale.

La Sezione richiama, altresì, l'Organo di revisione alla scrupolosa verifica dell'andamento delle riscossioni dell'Ente nell'ambito delle proprie attività di vigilanza sulla gestione finanziaria del Comune.

In generale, la Sezione richiama l'esigenza che l'Ente attivi da subito misure concrete per fronteggiare le cause alla base del continuo e cospicuo ricorso all'anticipazione di cassa, identificate, nella predetta relazione del revisore sul rendiconto 2018, nei seguenti fattori:

- entità dei residui attivi superiore a quella dei residui passivi;
- residui attivi di difficile riscossione per i quali non si è provveduto allo stralcio o alla creazione di idoneo fondo crediti di dubbia esigibilità;
- esistenza di un notevole indebitamento con conseguente esborso finanziario in termini di quota capitale e interessi oltre i limiti di indebitamento;

- non corrispondenza con il saldo a debito nei confronti della società partecipata Broni Stradella pubblica s.r.l. fornitrice dei servizi di igiene urbana con conseguenti minori residui passivi o mancata creazione di idonei fondi rischi futuri per le differenze in contestazione.

### **7. Organismi partecipati**

In sede istruttoria è, inoltre, emerso che il Comune, in occasione della stesura della relazione alla proposta di deliberazione del rendiconto 2015, non ha trasmesso al Revisore la nota informativa sulla situazione creditoria e debitoria tra l'ente e gli organismi partecipati già prevista dall'art. 6, comma 4, del decreto-legge n. 95/2012 ed ora riportata nell'art. 11, comma 6, lettera j) del decreto legislativo n. 118/2011.

La disposizione normativa sopra citata stabilisce che la relazione sulla gestione allegata al rendiconto illustri gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate, specificando che *"la predetta informativa, asseverata dai rispettivi organi di revisione, evidenzia analiticamente eventuali discordanze e ne fornisce la motivazione; in tal caso l'ente assume senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie"*.

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

La nota richiesta, nell'evidenziare i rapporti creditori tra l'ente e gli organismi partecipati, assume un'importanza fondamentale al fine di ricostruire la reale situazione finanziaria del Comune sì da raggiungere la certezza dei rapporti finanziari tra l'ente pubblico e la partecipata in modo da evitare il crearsi di situazioni debitorie nascoste che possano incidere sugli equilibri finanziari dell'ente controllante.

Questa deve riportare, pertanto, i dati emersi dal raffronto fra le scritture contabili dell'ente e quelle della società, asseverate dai rispettivi Organi di revisione/controllo secondo quanto chiarito dalla Sezione delle autonomie nella delibera n. 2/SEZAUT/2016/QMIG.

Nella risposta istruttoria del 7 maggio 2019 e nella memoria del 26 settembre 2019 il Comune ha giustificato l'inadempimento adducendo la *"necessità di approfondimento della situazione debiti/crediti con la Società Broni-Stradella"*.

La Sezione ribadisce, ancora una volta, l'obbligo di effettuare la verifica dei rapporti di credito e debito con le società partecipate entro la data di approvazione del rendiconto dell'esercizio da parte del Consiglio Comunale, provvedendo ad allegare al rendiconto stesso le predette note informative recanti i dati emersi dal raffronto fra le scritture contabili

dell'ente e quelle della società e debitamente asseverate dai rispettivi Organi di revisione/controllo a garanzia della attendibilità delle rilevazioni.

La Sezione richiama l'obbligo della trasmissione della citata nota ed invita il Comune ad adoperarsi per consentire, in futuro, il tempestivo adempimento.

Sul punto si rileva, inoltre, che nella predetta relazione del revisore sul rendiconto 2018, si osserva che tra i residui passivi è inserito l'importo al capitolo quota servizi rifiuti TARI a Broni Stradella Pubblica s.r.l., società pubblica partecipata, nella misura, maturata al 31.12.2018, di euro 535.936,58 mentre il saldo comunicato dalla società risulta di euro 717.582,58 (e quindi non certificato dal revisore) con una differenza di euro 181.645,98.

Al riguardo si rappresenta la necessità che il Comune si attivi immediatamente ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie non allineate, verificando l'attendibilità dei corrispondenti residui passivi iscritti a bilancio e apportando adeguati accantonamenti a fondo rischi nel risultato di amministrazione per sterilizzare gli effetti delle ridette partite debitorie, secondo quanto già segnalato dal revisore nella predetta relazione sul rendiconto 2018 che individua proprio in tale disallineamento una delle ragioni del reiterato ricorso, da parte dell'ente, all'anticipazione di tesoreria, e dei relativi squilibri di cassa.

#### **8. Irregolarità nella gestione del bilancio**

A fronte di quanto richiesto nella nota istruttoria del 3 aprile 2019, la Sezione ha rilevato l'omessa rappresentazione e giustificazione in merito alle fatture *"alla Broni Stradella spa per la raccolta rifiuti pagate [che] non trovano riscontro nei residui dei relativi anni"*, come rappresentato dall'Organo di revisione nel parere al rendiconto 2015.

Parimenti, non sono stati resi chiarimenti sull'*"assenza nel bilancio di residui passivi derivanti dal rapporto commerciale con la società Broni Stradella Srl per una consistente differenza di € 214.737,23"*, come rilevato dall'Organo di revisione nel parere al rendiconto 2017, e anche sul latente debito fuori bilancio per gli arretrati della gestione rifiuti affidato alla Broni Stradella S.r.l. per il quale il Revisore ha raccomandato di intraprendere la procedura di riconoscimento.

In risposta al già menzionato rilievo riferito al parere non favorevole del revisore sul riaccertamento ordinario dei residui, il Comune ha dichiarato, nella risposta istruttoria del 7 maggio 2019, di aver concluso un accordo con la Broni Stradella S.p.A. in base al quale si provvederà alla liquidazione di quanto dovuto in base ai rispettivi piani finanziari con la riscossione a seguito di iscrizione nei successivi piani finanziari.

Allo stesso modo non sono stati forniti elementi a conforto della scelta di non riconoscere debiti fuori bilancio per spese prive di copertura e di imputarle alla gestione di competenza, anche su capitoli di bilancio inappropriati, come evidenziato dall'Organo di revisione nel parere al rendiconto 2015.

Al fine di attualizzare l'esito delle presenti verifiche, in sede istruttoria sono stati richiesti all'Ente chiarimenti in ordine all'imputazione alla gestione di competenza 2017 di stanziamenti per 20.000 euro alla voce di bilancio 130/228/99, di cui pagati 19.667,90 euro, per spese arretrate di diverso tipo: il Comune, sul punto, ha risposto che le spese in oggetto sono state sostenute per servizi sociali, per programmi informatici e per la fornitura di materiale di funzionamento degli uffici.

Circa l'omesso inserimento nel 2015 dei dati relativi ai debiti non estinti, certi, liquidi ed esigibili per somministrazioni, forniture e appalti e obbligazioni professionali sulla piattaforma elettronica per la gestione telematica del rilascio delle certificazioni, in ottemperanza all'art. 7-bis commi 4 e 5 del decreto legge n. 35/2013 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 64/2013), come rilevato dall'Organo di revisione, il Comune ha evidenziato che, dall'esercizio 2015, i dati sono iscritti in piattaforma elettronica e che l'Ente non avrebbe *"potuto agire diversamente"*.

Le suddette controdeduzioni sono state confermate nella memoria del 26 settembre 2019 più volte citata.

Per tutto quanto precede la Sezione richiama il Comune alla corretta applicazione dei principi contabili nella gestione del bilancio (con particolare riferimento alla prudenza e veridicità delle previsioni di entrata e spesa) e ad un'attenta applicazione del principio della competenza finanziaria "potenziata" (su cui l'Ente non ha fornito i chiarimenti richiesti), procedendo alle eventuali rettifiche dei documenti contabili in modo da fornire una reale rappresentazione della situazione finanziaria in accordo con i principi della contabilità armonizzata.

Anche su questi aspetti la Sezione non può che richiamare l'Ente alla scrupolosa osservanza degli adempimenti di competenza nell'ordinaria attività di gestione amministrativa e nella predisposizione dei documenti di bilancio.

In tema di tempestività di pagamenti si rammenta che l'art. 7 bis, comma 4, del d.l. n. 35/2013 (introdotto dall'art. 27 del d.l. n. 66/2014), al fine di rendere effettivamente trasparente il sistema di gestione dei debiti contratti dalle pubbliche amministrazioni, ha disposto, a partire dal mese di luglio 2014, l'obbligo di comunicazione, entro il giorno 15 di ciascun mese, delle fatture per le quali sia stato superato il termine di scadenza senza che ne sia stato disposto il pagamento.

Il comma 5 dello stesso articolo ribadisce l'obbligo di rilevare tempestivamente sul sistema PCC (ossia, contestualmente all'emissione del mandato) la disposizione di pagamento della fattura, al fine di evitare che un credito già pagato possa essere indebitamente utilizzato ai fini della certificazione del credito per il conseguente smobilizzo tramite operazioni di anticipazione, cessione e/o compensazione.

Il successivo comma 8 prevede rilevanti sanzioni in caso di scorretta attuazione delle procedure di cui ai commi 4 e 5, art. 7 bis, d.l. n. 35/2013, stabilendo che il mancato rispetto degli adempimenti da essi recati è rilevante ai fini della misurazione e della valutazione della *performance* individuale del dirigente responsabile e comporta responsabilità dirigenziale e disciplinare ai sensi degli artt. 21 e 55 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e s.m.i..

La legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio 2019) è intervenuta in materia con un complesso sistema di premi e sanzioni per le Pubbliche Amministrazioni, subordinati al rispetto delle regole in tema di tempestività dei pagamenti e alla capacità degli enti di abbattere la misura del proprio debito commerciale pregresso (cfr. art. 1, commi 849-856; 859-867;105-1017).

Ciò posto il Collegio richiama il Comune all'osservanza della normativa in materia di tempestività dei pagamenti, dando puntuale esecuzione ai relativi adempimenti e chiede all'Organo di revisione di vigilare sulla corretta osservanza degli stessi, anche ai fini dell'applicazione delle relative sanzioni, dandone conto nella redazione dei questionari di cui all'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, anche alla luce di quanto da ultimo rilevato dalla Sezione delle autonomie nella citata delibera n. 19/SEZAUT/2019, di approvazione delle "Linee di indirizzo per la relazione dei revisori dei conti dei Comuni, delle città metropolitane e delle Province sui bilanci di previsione 2019-2021".

### **9. Indebitamento**

In sede istruttoria è stata rilevata l'omessa riduzione della spesa per indebitamento e l'inefficacia delle misure attuate per monitorare il costo del debito, secondo quanto evidenziato nella deliberazione di questa Sezione n. 84/2017/PRSE e nella raccomandazione dell'Organo di revisione - contenuta nella relazione sulla proposta di deliberazione consiliare del rendiconto 2015 - così espressa: "*assoluta NECESSITÀ non solo di non aumentare l'indebitamento ma di RIDURRE L'INDEBITAMENTO esistente*".

Nella richiesta istruttoria è stato chiesto al Comune di tenere conto, nel rispondere, che la spesa corrente 2015, evidenziata dall'Organo di revisione nel parere al rendiconto 2015, ha registrato un decremento del 7,8 per cento rispetto al 2014, mentre l'intervento "06 *Interessi passivi e oneri finanziari diversi*" è aumentato del 13 per cento.

Il Comune ha, inoltre, confermato l'aumento della spesa per interessi dovuto all'assunzione dell'anticipazione di liquidità di cassa DD.PP. ai sensi del d.l. n. 35/2013.

Sono stati chiesti elementi anche in ordine al superamento del limite di indebitamento del 10 per cento nell'esercizio 2016 in cui lo stesso si assesta a 15,876 per cento.

La Sezione ha registrato, altresì, l'omessa giustificazione sul superamento, nonostante le raccomandazioni impartite dall'organo di revisione, del limite dell'indebitamento anche nell'esercizio 2017 e, in via prospettica, negli esercizi 2018 (14,90 per cento), 2019 (15,30 per cento) e 2020 (14,16 per cento), di cui alla domanda n. 6 del questionario al bilancio di previsione 2018/2020.

È stata, inoltre, accertata l'errata rappresentazione dell'ammontare degli interessi passivi ai fini del computo del limite di indebitamento.

In sede di riscontro istruttorio l'Ente, nella nota del 7 maggio 2019 più volte citata, ha evidenziato che la spesa è costantemente tenuta sotto controllo limitando, per quanto possibile, ogni aumento della medesima.

In riferimento all'intervento 06 relativo agli interessi per mutui l'Ente ha precisato che l'aumento nel 2015 è dovuto all'assunzione dell'anticipazione di liquidità di cassa DD.PP ai sensi del D.L. 35/13. L'importo di € 61.620,45 escluso dal calcolo degli interessi è riferito agli interessi relativi all'anticipazione di liquidità, esclusa dal limite di indebitamento ai sensi del d.l. n. 35/2013, notazione riproposta nella memoria del 26 settembre 2019.

Pertanto *"nella tabella 2.3.1. compare la percentuale di 15,876% che comprende gli interessi di anticipazione di liquidità, esclusi invece questi ultimi nella tabella successiva 2.3.2 (7,333%). Le percentuali del limite di indebitamento degli esercizi 2017 e successivi includono gli interessi relativi all'anticipazione di liquidità. Si evidenzia che l'importo da considerare esatto è € 3.577.034,00"*.

In generale, nella risposta istruttorio del 7 maggio 2019, l'Ente, in riferimento ai pareri non favorevoli dell'Organo di Revisione, chiarisce di aver rispettato il limite di indebitamento con riguardo alla normativa in vigore, mai superando la percentuale del 15% come previsto dalla L. 27.12.2006 n. 296 fino all'esercizio 2010. Viene, inoltre, osservato che l'Ente non ha assunto nuovi mutui e che le quote di rimborso dei mutui in essere vanno gradualmente a diminuire apportando ai bilanci una diminuzione degli impegni complessivi.

Il mancato rispetto del limite di indebitamento disposto dall'art. 204 del TUEL viene registrato anche nella relazione sul rendiconto 2018 dell'organo di revisione ove si fa notare un'incidenza percentuale sul totale dei primi tre titoli delle entrate del rendiconto 2016 del 10,92%.

Ciò posto, al riguardo giova evidenziare come il legislatore abbia ritenuto che il contenimento della spesa per interessi sia uno degli strumenti principali di salvaguardia della sana gestione finanziaria e, pertanto, nell'art. 204 del T.U.E.L. ha indicato i limiti massimi di spesa che gli enti locali possono sostenere, parametrando alle entrate correnti. Gli enti locali non possono ricorrere al debito per soddisfare in modo illimitato le loro necessità ed esigenze, anche per spese di investimento, ma sono tenuti ad utilizzare questa risorsa per un importo massimo (non stabilito in cifra assoluta, ma in base ad un parametro

finanziario correlato all'ammontare delle entrate correnti). Lo scopo di questa disciplina è di evitare che vengano assunti impegni relativi alla restituzione del capitale e degli interessi ai quali l'Ente può non essere in grado, in futuro, di far fronte.

Al riguardo non si deve dimenticare che sia il rimborso del capitale che il pagamento degli interessi gravano sulle spese correnti ed influenzano la determinazione degli equilibri finanziari complessivi previsti dall'art. 162, comma 6, del T.U.E.L.

Pertanto, la disciplina in questione è diretta ad impedire che l'indebitamento diventi un fattore incontrollabile di crescita della spesa corrente, capace di riflettersi sui bilanci futuri dell'Ente, creando condizioni di squilibrio finanziario.

L'art. 204 del T.U.E.L., in sostanza, individua un parametro per verificare la sana gestione finanziaria dell'Ente al fine di verificare la sostenibilità del debito che l'Ente si è assunto: conseguentemente, la sua eventuale violazione costituisce grave irregolarità contabile.

La norma del T.U.E.L. consente all'ente locale di assumere nuovi mutui e accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato solo se l'importo annuale degli interessi sommato a quello dei mutui precedentemente contratti, a quello dei prestiti obbligazionari precedentemente emessi ed a quello derivante da garanzie prestate, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi, non sia superiore ad una determinata percentuale delle entrate relative ai primi tre Titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui.

A far data dal primo gennaio 2007 il tetto di cui all'art. 204, primo comma, T.U.E.L. era stato fissato, dall'art. 1, comma 698, della legge 296 del 2006, al 15%; all'inizio dell'esercizio 2011 (legge n. 220 del 2010, come modificata dal decreto legge n. 225 del 2010, convertito dalla legge n. 10 del 2011), il legislatore aveva limitato la possibilità di ricorrere a nuovo debito, prevedendo questa facoltà solo per gli enti la cui spesa per interessi, calcolata secondo quanto previsto dal T.U.E.L., non superasse "il 10 per cento per l'anno 2012 e l'8 per cento a decorrere dall'anno 2013". In seguito la legge di stabilità per il 2012 (art. 8, comma 1, della legge 12 novembre 2011, n. 183) ha reso ancora più stringenti tali limiti, riducendo le percentuali previste per gli esercizi 2012 e 2013, rispettivamente all'8% e al 6% e previsto il limite del 4% a partire dal 2014. Successivamente, il comma in discorso è stato modificato dall'art. 1, comma 735, della legge di stabilità n. 147 del 2013, stabilizzando, nel periodo 2012-2014, la percentuale del rapporto fra oneri per interessi ed entrate correnti al 8%. A partire dal 2015, detta percentuale sale invece, stabilizzandosi, al 10% (ex art. 1, comma 539, della legge n. 190 del 2014).

La Sezione, al riguardo, anche sulla base di quanto rilevato dall'organo di revisione, non può esimersi, al riguardo, dal segnalare la necessità di proseguire il monitoraggio del costo del debito, non soltanto ai fini della legittimità dell'assunzione di eventuali nuovi mutui, ma

anche per le conseguenti valutazioni sull'equilibrio strutturale nel tempo della parte corrente del bilancio.

### **10. Riaccertamento straordinario ed ordinario dei residui**

Il Comune non ha trasmesso il parere dell'Organo di revisione riferito al riaccertamento straordinario dei residui, richiesto anche in sede istruttoria.

Si è, inoltre, rilevata l'errata reimputazione agli esercizi 2015, 2016 e 2017 di residui attivi riferiti, ad esempio, ad IMU per 121.399,43 euro, a riscossione di oneri cimiteriali per 104.960 euro, a introiti e rimborsi diversi per 39.007 euro, a TARI per 209.040,34 euro.

In sede istruttoria è stato richiesto di esplicitare l'oggetto e di confermare i dati di alcuni accertamenti con descrizione "RESIDUO", poco leggibili, contenuti nell'allegato alla delibera G.C. n. 31 del 22/05/2015.

In risposta alla nota istruttoria l'Ente, nella succitata nota del 7 maggio 2019, ha sostenuto che la reimputazione sarebbe avvenuta per consentire l'accertamento negli esercizi 2015, 2016 e 2017, notazione confermata nella memoria difensiva del 26 settembre 2019.

Non è stata fornita risposta alla richiesta di relazionare sulle motivazioni a supporto dell'eliminazione, al 1° gennaio 2015, di residui attivi per 38.856,22 euro e di residui passivi per 5.658,30 euro, entrambi non correlati ad obbligazioni giuridiche perfezionate.

In particolare, in sede istruttoria, erano stati richiesti all'Ente chiarimenti in ordine alle operazioni di riaccertamento e sull'opportunità di eliminarli al 1° gennaio 2015 anziché in sede di riaccertamento ordinario 2014.

Tanto al fine di valutare la correttezza delle procedure di riaccertamento dei residui effettuate dal Comune anche in considerazione di quanto segnalato nella deliberazione n. 31/SEZAUT/2016/FRG della Sezione delle Autonomie in sede di esame delle principali criticità emerse dall'operazione di riaccertamento straordinario dei residui tra cui l'impropria cancellazione, in occasione del riaccertamento straordinario, di partite creditorie insussistenti che avrebbero dovuto essere espunte all'esito del riaccertamento ordinario relativo all'esercizio 2014, con ogni conseguenza in ordine alla rideterminazione del risultato di amministrazione 2014 e del disavanzo straordinario oggetto di ripiano ex d.m. 2 aprile 2015.

Sul punto va rilevato che l'operazione di riaccertamento straordinario dei residui è stata posta in essere sulla base del disposto normativo di cui all'art. 3, comma 7, del d.lgs. 118 del 2011 che prevede: *"Al fine di adeguare i residui attivi e passivi risultanti al 1° gennaio 2015 al principio generale della competenza finanziaria enunciato nell'allegato n. 1, le amministrazioni pubbliche di cui al comma 1, con delibera di Giunta, previo parere dell'organo di revisione economico-finanziario, provvedono, contestualmente all'approvazione del rendiconto 2014, al"*



riaccertamento straordinario dei residui, consistente: a) nella cancellazione dei propri residui attivi e passivi, cui non corrispondono obbligazioni perfezionate e scadute alla data del 1° gennaio 2015. Non sono cancellati i residui delle regioni derivanti dal perimetro sanitario cui si applica il titolo secondo e i residui passivi finanziati da debito autorizzato e non contratto. Per ciascun residuo eliminato in quanto non scaduto sono indicati gli esercizi nei quali l'obbligazione diviene esigibile, secondo i criteri individuati nel principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4/2. Per ciascun residuo passivo eliminato in quanto non correlato ad obbligazioni giuridicamente perfezionate, è indicata la natura della fonte di copertura; b) nella conseguente determinazione del fondo pluriennale vincolato da iscrivere in entrata del bilancio dell'esercizio 2015, distintamente per la parte corrente e per il conto capitale, per un importo pari alla differenza tra i residui passivi ed i residui attivi eliminati ai sensi della lettera a), se positiva, e nella rideterminazione del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015 a seguito del riaccertamento dei residui di cui alla lettera a); c) nella variazione del bilancio di previsione annuale 2015 autorizzatorio, del bilancio pluriennale 2015-2017 autorizzatorio e del bilancio di previsione finanziario 2015-2017 predisposto con funzione conoscitiva, in considerazione della cancellazione dei residui di cui alla lettera a). In particolare gli stanziamenti di entrata e di spesa degli esercizi 2015, 2016 e 2017 sono adeguati per consentire la reimputazione dei residui cancellati e l'aggiornamento degli stanziamenti riguardanti il fondo pluriennale vincolato; d) nella reimputazione delle entrate e delle spese cancellate in attuazione della lettera a), a ciascuno degli esercizi in cui l'obbligazione è esigibile, secondo i criteri individuati nel principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4/2. La copertura finanziaria delle spese reimpegnate cui non corrispondono entrate riaccertate nel medesimo esercizio è costituita dal fondo pluriennale vincolato, salvi i casi di disavanzo tecnico di cui al comma 13; e) nell'accantonamento di una quota del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015, rideterminato in attuazione di quanto previsto dalla lettera b), al fondo crediti di dubbia esigibilità. L'importo del fondo è determinato secondo i criteri indicati nel principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4.2. Tale vincolo di destinazione opera anche se il risultato di amministrazione non è capiente o è negativo (disavanzo di amministrazione).

Il principio contabile generale n. 16 della competenza finanziaria, c.d. "potenziata", prevede che le obbligazioni siano registrate quando l'obbligazione sorge, con imputazione alle scritture contabili degli esercizi in cui l'obbligazione è esigibile. Pertanto, mediante l'attività di riaccertamento straordinario, l'Ente era chiamato

ad individuare quei residui che, se pur corrispondendo ad obbligazioni perfezionate, non sono esigibili nell'esercizio in cui tali obbligazioni sono sorte (come previsto dal previgente sistema contabile), bensì in esercizi successivi in cui tali impegni vanno registrati nelle corrispondenti scritture contabili.

Come osservato dalla Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 4/SEZAUT/2015/INPR) *"un corretto riaccertamento straordinario dei residui – dal lato sia delle entrate che delle spese – e l'istituzione di un "idoneo" Fondo crediti di dubbia esigibilità, costituiscono strumenti basilari per la partenza della nuova contabilità e per la salvaguardia dell'equilibrio unitario della finanza pubblica, che trova nei novellati artt. 81, 97, 117 e 119 Cost. il parametro cui deve informarsi l'attuazione della predetta disciplina (in tal senso, cfr. C. cost., sentenza n. 88 del 2014)"*.

Il principio contabile 9.3 dispone che *"al fine di evitare comportamenti opportunistici, non è possibile effettuare il riaccertamento straordinario dei residui attraverso successive deliberazioni"* e su questa base la Sezione Autonomie ha ribadito che *"l'operazione è straordinaria, non frazionabile e non ripetibile"* (Sez. Autonomie n. 4/2015).

La deliberazione n. 31/SEZAUT/2016/FRG della Sezione delle Autonomie ha evidenziato le principali criticità che sono emerse dall'operazione di riaccertamento straordinario dei residui (mancata formalizzazione in specifici atti delle regioni sottese alle determinazioni assunte dall'Ente in ordine alla cancellazione, mantenimento e reimputazione dei residui; modalità di reimputazione dei residui attivi e passivi agli esercizi di effettiva esigibilità sia per ciò che attiene alla corretta individuazione dell'esercizio sia per ciò che attiene al volume dei residui interessati dalla predetta operazione; impropria cancellazione in occasione del riaccertamento straordinario di partite creditorie insussistenti che avrebbero dovuto essere espunte all'esito del riaccertamento ordinario relativo all'esercizio 2014, con ogni conseguenza in ordine alla rideterminazione del risultato di amministrazione 2014 e del disavanzo straordinario oggetto di ripiano ex d.m. 2 aprile 2015).

Come evidenziato sempre dalla Sezione delle autonomie (Deliberazione n. 14/SEZAUT/2017/INPR) *«l'operazione di riaccertamento straordinario dei residui, nelle intenzioni del legislatore, avrebbe dovuto rappresentare un "pilastro portante nelle fondamenta" della riforma della contabilità degli Enti territoriali. In sede di audizione sullo schema di decreto legislativo recante "disposizioni integrative e correttive del d.lgs. n. 118/2011, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro organismi" (atto n. 92 - commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale - 29 maggio 2014) la Corte così si espresse: "Il riaccertamento straordinario dei residui, propedeutico all'avvio della competenza «a*

*scadenza», si pone come una «operazione verità» sull'effettiva situazione finanziaria degli enti territoriali, mediante una rappresentazione veritiera, corretta e consolidata della finanza di regioni ed enti locali».*

*In tale contesto si rileva che "sul piano dei profili essenziali della correttezza dell'operazione è stato, in particolare, evidenziato che una eliminazione dei residui attivi inferiore a quanto previsto dalle nuove regole avrebbe potuto attenuare gli effetti dell'attività di riaccertamento straordinario e prolungare, sostanzialmente, la stagione dei "disavanzi occulti". È da considerare, altresì, che per i residui attivi, a differenza di quelli passivi, le regole del riaccertamento straordinario non sono così diverse da quelle del riaccertamento ordinario, sicché la valutazione circa l'esigibilità dei crediti da mantenere in bilancio resta affidata al responsabile del servizio economico-finanziario degli Enti".*

Ciò posto, la Sezione conferma le perplessità emerse in sede istruttoria sulla correttezza delle eliminazioni da riaccertamento dei residui all'1 gennaio 2015, con particolare riguardo a residui che avrebbero potuto verosimilmente essere espunti già in sede di riaccertamento ordinario dei residui dell'esercizio 2014.

La Sezione richiama, pertanto, nuovamente, l'Ente alla necessità di attenersi scrupolosamente ai principi contabili di prudenza e veridicità nelle operazioni di riaccertamento dei residui attivi e passivi, provvedendo, in particolare, alla conseguente eliminazione dei residui attivi formati sulla base di titoli insussistenti, anche in ragione della conseguente, possibile alterazione del risultato di amministrazione.

Al riguardo si rammenta il tradizionale insegnamento della giurisprudenza di questa Corte (cfr. Sezione regionale controllo per la Puglia, deliberazione n. 27/2016/PRSP) secondo cui *"con l'operazione di riaccertamento dei residui l'ente deve procedere sia ad un controllo formale volto a verificare la sussistenza dei presupposti in base ai quali ha proceduto all'accertamento (titolo giuridico, debitore, quantificazione del credito), che ad un controllo sostanziale finalizzato a verificare se la riscossione del credito sia verosimile, probabile o comunque sia avvenuta, quantomeno in parte, per crediti riferibili alla medesima tipologia, in quanto lo scarso indice di realizzazione degli stessi, oltre la vetustà del credito, costituiscono elementi di significativa rilevanza".*

### **11. Omessa attivazione del Fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa**

In sede istruttoria è stata accertata l'omessa attivazione del F.P.V. in presenza di residui passivi di parte capitale.

Il Comune, nella risposta istruttoria del 7 maggio 2019, ha inviato una tabella delle componenti del FPV esercizio 2015, evidenziando che il FPV al 31.12.2015 è pari a € 154.744,59 e che erroneamente nella tabella 1.2.6.2 del questionario consuntivo 2015 risulta riportato al 31.12.2015 il valore € 8.567,50.

Nessun ulteriore elemento è stato fornito, al riguardo, nella memoria del 26 settembre 2019 più volte citata.

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

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

Il Fondo pluriennale vincolato rappresenta un saldo finanziario costituito da entrate già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente già impegnate ma esigibili in esercizi successivi ed è destinato pertanto a garantire la copertura degli impegni imputati agli esercizi successivi. Come tale, esso è formato solo da entrate vincolate e da entrate destinate al finanziamento di investimenti accertate e imputate nello stesso anno a quello di effettuazione della spesa.

Dai riscontri effettuati in sede istruttoria è emerso che diversi residui passivi conservati nel conto del bilancio dell'ente, in ragione della loro scadenza o della particolare natura avrebbero dovuto essere oggetto di una specifica valutazione ai fini della reimputazione ed eventuale costituzione del Fondo pluriennale vincolato.

La Sezione invita il Comune alla verifica delle reimputazioni suscettibili di dar luogo alla costituzione del Fondo pluriennale vincolato, provvedendo ai relativi adempimenti, ove necessari, nei successivi esercizi, nel rispetto dei principi contabili.

### **12. Omessa determinazione e verifica congruità del Fondo crediti di dubbia esigibilità**

La Sezione ha registrato la mancata rappresentazione, da parte dell'Ente, anche a seguito di richiesta istruttoria, dell'andamento della riscossione in conto residui attraverso la compilazione della tabella 4.4.2 del questionario al bilancio di previsione 2015, non trasmesso alla Sezione, e già oggetto di rilievo nella deliberazione n. 84/2017/PRSE sopra richiamata.

Tale lacuna informativa si è avuta anche rispetto all'andamento delle riscossioni tramite la compilazione della tabella 4.5.1 del questionario al bilancio di previsione 2015.

È stato, inoltre, rilevato l'omesso stanziamento di risorse a titolo di F.C.D.E alla missione 20 del bilancio di previsione dell'esercizio 2015, che rimane privo di giustificazioni nella risposta alla nota istruttoria.

L'omesso, ingiustificato accantonamento del F.C.D.E. nel risultato di amministrazione è stato rilevato anche nel rendiconto dell'esercizio 2015, sebbene fossero conservati residui attivi al 31 dicembre 2015 per 1.653.200,17 euro, raddoppiati rispetto all'esercizio precedente.

Alla richiesta istruttoria di verifica della congruità del F.C.D.E. da accantonare nel risultato di amministrazione rideterminato al 1° gennaio 2015, l'ente ha risposto che il questionario al bilancio 2015 non è stato compilato dal revisore all'epoca obbligato, riservandosi di reperire i dati necessari e permettere all'attuale revisore la compilazione e la trasmissione del questionario in modo corretto.

L'inadeguatezza dell'importo accantonato, pari a 11.000 euro, a fronte dei residui per entrate extratributarie, è stata sottolineata anche dall'Organo di revisione nel parere al rendiconto 2015: la risposta fornita in sede istruttoria il 7 maggio 2019 correla, impropriamente, l'esiguità dell'accantonamento con l'incertezza della riscossione che avrebbe dovuto dettare, invece, secondo prudenza, l'incremento delle risorse da accantonare.

Ancora, dagli esiti dell'istruttoria, è emerso il ricorso, nell'esercizio 2015, al metodo semplificato, nonostante l'incremento del volume dei residui attivi, e l'omesso accoglimento del rilievo formulato dall'Organo di revisione al rendiconto 2017 in merito all'erroneità del computo e all'inadeguatezza del F.C.D.E. determinato in 14.000 euro.

In sede di risposta istruttoria, a fronte della richiesta di chiarimento della Sezione, il Comune ha giustificato la scelta del c.d. metodo semplificato *"in attesa di avere sempre più padronanza delle procedure previste dai nuovi principi contabili"*, affermazione confermata nella memoria del 26 settembre 2019.

In termini generali si rammenta che il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria fissa le modalità di determinazione del FCDE, richiedendo uno stanziamento (nel bilancio di previsione) o un accantonamento (nel rendiconto) minimo obbligatorio calcolato sull'andamento delle riscossioni negli esercizi pregressi.

Il primo accantonamento di una quota del risultato di amministrazione al FCDE doveva essere eseguito in occasione del riaccertamento straordinario dei residui, con riferimento all'importo complessivo dei residui attivi risultanti dopo la cancellazione dei crediti al 31 dicembre 2014 cui non corrispondevano obbligazioni perfezionate e scadute alla data del 1 gennaio 2015, per poi essere sottoposto ad una verifica di permanente congruità in occasione delle redazioni dei rendiconti della gestione dei successivi esercizi finanziari.

Il principio contabile elenca tassativamente i crediti che, in ragione della loro natura, possono considerarsi di sicura realizzazione e che, come tali, non sono soggetti all'obbligo di svalutazione (i crediti da altre amministrazioni pubbliche, i crediti assistiti da fidejussione e le entrate tributarie che, sulla base dei principi contabili, sono accertate per cassa).

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

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

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

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

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

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

Un metodo "semplificato" per la determinazione del FCDE è stato introdotto dallo stesso decreto ministeriale di modifica con riferimento ai rendiconti degli esercizi da 2015 a 2018. Questo stabilisce infatti che *"in sede di rendiconto relativo all'esercizio 2015 e agli esercizi successivi, fino al 2018, la quota accantonata nel risultato di amministrazione per il fondo crediti di dubbia esigibilità può essere determinata per un importo non inferiore al seguente:*

+ Fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione al 1° gennaio dell'esercizio cui il rendiconto si riferisce

- gli utilizzi del fondo crediti di dubbia esigibilità effettuati per la cancellazione o lo stralcio dei crediti

+ *l'importo definitivamente accantonato nel bilancio di previsione per il Fondo crediti di dubbia esigibilità, nell'esercizio cui il rendiconto si riferisce.*

*L'adozione di tale facoltà è effettuata tenendo conto della situazione finanziaria complessiva dell'ente e del rischio di rinviare oneri all'esercizio 2019".*

Si ricorda, al riguardo, che la corretta applicazione del "metodo semplificato" presuppone necessariamente l'esatta determinazione del FCDE accantonato nel rendiconto del precedente esercizio, così come del FCDE definitivamente stanziato nel bilancio di previsione dell'esercizio rendicontato (rispettivamente primo e terzo addendo della formula stabilita dal principio contabile).

Una scorretta e insufficiente quantificazione di uno o di entrambi i valori, come riscontrato nel caso in esame, comporta necessariamente l'errata determinazione della somma da accantonare a rendiconto, rendendola parimenti sottostimata anche agli effetti dell'attendibilità del risultato di amministrazione.

In questo senso il metodo semplificato costituisce una procedura di calcolo del FCDE alternativa a quella ordinaria, ma pur sempre basata su una precisa formula espressamente prevista dal principio contabile anche al fine di consentirne la verifica immediata.

Il sistema contabile armonizzato richiede in ogni caso un accantonamento minimo al FCDE che non può essere inferiore a quello risultante dall'applicazione delle procedure e dei criteri di calcolo sopra riferiti.

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

La Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con la deliberazione n. 32/2015/INPR, ha affermato in questo senso che *"uno degli elementi di maggiore rilevanza nella determinazione del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015 è quello della corretta determinazione del "fondo crediti di dubbia esigibilità", che deve intendersi come un fondo rischi finalizzato a tutelare l'ente impedendo l'utilizzo di entrate di dubbia esigibilità a finanziamento di spese esigibili. L'adeguata quantificazione del fondo crediti di dubbia esigibilità - in conformità al principio applicato della contabilità finanziaria (punto 3.3, es. n. 5) - determina la veridicità del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015 e preserva l'ente da disavanzi occulti e da potenziali squilibri di competenza e di cassa, allorché sia utilizzato l'avanzo di amministrazione libero, in realtà non disponibile".*

Ciò posto, gli esiti dell'istruttoria, anche alla luce degli scarsi riscontri documentali forniti dal Comune, hanno confermato l'impossibilità di addivenire ad una verifica di congruità delle stime del FCDE effettuate dall'Ente negli esercizi considerati, corroborando l'impressione di avvenuti accantonamenti per una quota significativamente inferiore rispetto a quella richiesta in applicazione dei criteri stabiliti dal principio contabile tali da

celare una situazione di sostanziale disavanzo di amministrazione dell'ente negli esercizi 2015 e 2016.

In particolare è emersa l'indisponibilità di dati contabili univoci ed attendibili, indispensabili per l'espletamento delle funzioni di controllo demandate alla Sezione, con particolare riferimento alla situazione economico-finanziaria dell'ente all'esito del riaccertamento straordinario dei residui (1 gennaio 2015) ed ai conseguenti adempimenti (determinazione del fondo crediti dubbia esigibilità, fondo pluriennale vincolato e risultato di amministrazione).

Inoltre, dalla relazione dell'organo di revisione sul rendiconto 2018, risulta che l'Ente abbia fatto ricorso, anche per tale esercizio, al c.d. metodo semplificato, non provvedendo all'eliminazione di crediti iscritti fra i residui attivi da oltre tre anni dalla loro scadenza e non riscossi.

Al fine di poter formulare un giudizio compiuto si richiede al Comune:

- a. di provvedere al ricalcolo del FCDE risultante dai rendiconti degli esercizi 2015, 2016, 2017 e 2018 dando conto della metodologia seguita in accordo con i criteri stabiliti di principio contabile applicato e fornendo i seguenti dati che dovranno trovare corrispondenza nelle scritture contabili ufficiali trasmesse ai sistemi SIRTEL e BDAP:
  - l'elenco dei residui attivi dei titoli I e III conservati al 31 dicembre con indicazione analitica e motivata delle eventuali poste escluse dal calcolo;
  - l'importo dei residui attivi considerati ai fini della determinazione del Fondo esistenti all'inizio di ciascuno degli ultimi 5 esercizi e le relative riscossioni con indicazione della media realizzata;
  - l'importo del Fondo accantonato per ciascuna posta d'entrata risultante dall'applicazione di una percentuale pari al complemento a 100 della media di riscossione all'importo dei residui attivi conservati.
- b. di provvedere al ricalcolo del FCDE del rendiconto 2019 secondo le medesime modalità sopra illustrate e fornendone analogo attestazione documentale, tenendo conto di quanto stabilisce il principio contabile di cui all'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011 *"fino a quando il fondo crediti di dubbia esigibilità non risulta adeguato non è possibile utilizzare l'avanzo di amministrazione"*.

I provvedimenti richiesti dovranno essere trasmessi a questa Sezione entro 90 giorni dal ricevimento della presente deliberazione.

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

La Sezione richiama, altresì, l'Organo di revisione alla scrupolosa verifica dell'adempimento in parola nell'ambito delle proprie attività di vigilanza sulla gestione finanziaria del Comune.

### **13. Risultato di amministrazione**

A seguito delle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui è emerso un risultato di amministrazione rideterminato al 1° gennaio 2015 negativo.

Il Consiglio comunale, con atto n. 10 del 3 settembre 2015, ha deliberato *"di ripianare la restante quota di disavanzo di € 37.583,45 in 30 annualità, determinando in € 1.252,78 l'importo del recupero annuale da applicarsi al bilancio di previsione di ciascun esercizio dal 2015 al 2044"*.

Già nella ricordata deliberazione n. 84/2017/PRSE si rilevava l'omesso invio del questionario al bilancio di previsione 2015. Si acquisiva, altresì, la deliberazione della Giunta comunale n. 31 del 22 maggio 2015 di riaccertamento straordinario dei residui, peraltro, priva dell'allegato, *"quale parte integrante e sostanziale ad ogni legale effetto"*, nel quale è indicato il riaccertamento straordinario e la misura dell'esito conseguente, verosimilmente un disavanzo da riaccertamento pari a 37.583,45 euro.

Per tutto quanto sin qui osservato, il disavanzo, tuttavia, difetta evidentemente della quota delle anticipazioni di liquidità e delle altre quote accantonate e/o vincolate.

In particolare la Sezione rileva l'omessa rappresentazione nel risultato di amministrazione, al 1° gennaio 2015, al 31 dicembre 2015 e al 31 dicembre 2016, delle quote per anticipazione di liquidità riferite alle anticipazioni incassate, in base ai dati disponibili, nel 2013 per 1.225.019,06 euro, nel 2014 per 892.125,00 euro, nel 2015 per 555.088 euro.

Risulta, sotto questo profilo, inconferente quanto risposto dal Comune in sede istruttoria con la nota del 7 maggio 2019 e la memoria del 26 settembre 2019 ove si precisa che le risorse ottenute con le anticipazioni di liquidità *"sono state ultimate esclusivamente e totalmente per il pagamento di debiti inclusi nelle richieste formulate alla Cassa D.D. e P.P."*, avendo lo stesso Ente ammesso le irregolarità contabili posti in essere negli esercizi in esame sul piano della rappresentazione e sterilizzazione della stessa anticipazione.

Inoltre è stata verificata l'omessa rappresentazione, nel risultato di amministrazione 2015, della quota per l'indennità di fine mandato del Sindaco, nonostante le raccomandazioni all'uopo impartite dall'Organo di revisione.

Sul punto, infatti, il principio contabile applicato punto 5.2 lett. i) dispone che *"anche le spese per indennità di fine mandato, costituiscono una spesa potenziale dell'ente, in considerazione della quale, si ritiene opportuno prevedere tra le spese del bilancio di previsione, un apposito accantonamento, denominato 'fondo spese per indennità di fine mandato del...'. Su tale capitolo non è possibile impegnare e pagare e, a fine esercizio,*



*l'economia di bilancio confluisce nella quota accantonata del risultato di amministrazione, immediatamente utilizzabile".*

Nella risposta istruttoria del 7 maggio 2019 il Comune ha precisato che la mancata esposizione, nel risultato di amministrazione 2015, della quota per indennità di fine mandato del Sindaco è ascrivibile a "*mero errore materiale*".

Più in generale la Sezione deve rilevare l'omessa rappresentazione della composizione del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015 e al 31 dicembre 2015 e 2016 secondo quanto richiesto in sede istruttoria, visti i rilievi posti, evidenziando l'impatto sull'ammontare della parte disponibile.

In particolare, in sede istruttoria, era stato chiesto al Comune di quantificare correttamente le componenti del risultato di amministrazione e di evidenziare l'impatto prodotto sull'ammontare della parte disponibile, tenendo conto, nella risposta, anche della corretta quantificazione del F.C.D.E., risultante dalle evidenze della tabella 4.4.2, ricalcolata del questionario al bilancio di previsione 2015 e delle altre parti ideali del risultato di amministrazione.

Il Comune si è limitato a rispondere che, pur non tenendo conto dell'accantonamento per l'indennità di fine mandato del Sindaco, il risultato di amministrazione per il 2015 e 2016 non ha trovato alcuna applicazione ed utilizzo negli esercizi successivi, affermazione ribadita nella memoria del 26 settembre 2019.

Per tutto quanto sopra la Sezione ritiene che il disavanzo di amministrazione registrato dall'Ente avrebbe raggiunto dimensioni ben più ampie ove il Comune avesse proceduto al corretto accantonamento del FCDE, all'effettuazione delle operazioni di riaccertamento straordinario e ordinario dei residui in conformità ai principi contabili, nonché ad un'adeguata valorizzazione, nel risultato di amministrazione, delle anticipazioni di liquidità erogate da Cassa depositi e prestiti e di altre quote accantonate e/o vincolate.

Sotto questo profilo le criticità sulla corretta composizione del risultato di amministrazione permangono anche in relazione all'esercizio 2018 se solo si ha riguardo al rilievo del revisore, nella relazione sul rendiconto 2018, circa il mancato stanziamento di apposito accantonamento a fondo rischi futuri in funzione della situazione debitoria pendente con la Broni Stradella Pubblica s.r.l.

Per tutto quanto sopra la Sezione chiede all'Ente, di seguito alle predette operazioni di rideterminazione del FCDE e di corretta evidenziazione delle quote accantonate derivanti dalle anticipazioni di liquidità sopra richiamate e di altre quote accantonate e/o vincolate:

- di provvedere, sulla base delle predette risultanze contabili, alla rideterminazione del risultato sostanziale di amministrazione dei medesimi esercizi 2015, 2016, 2017 e 2018;

- di provvedere al calcolo del FCDE del rendiconto 2019 secondo le medesime modalità sopra illustrate e fornendone analoga attestazione documentale;
- di adottare i provvedimenti necessari a ristabilire gli equilibri di bilancio dell'ente qualora la rideterminazione del FCDE riferita alla gestione 2019 dovesse evidenziare un disavanzo di amministrazione;
- di trasmettere il rendiconto relativo all'esercizio 2019 una volta approvato.

I provvedimenti richiesti dovranno essere trasmessi a questa Sezione entro 90 giorni dal ricevimento della presente deliberazione.

Anche su questo aspetto la Sezione richiama l'Organo di revisione alla scrupolosa verifica dell'adempimento in parola nell'ambito delle proprie attività di vigilanza sulla gestione finanziaria del Comune, rilevando come la lacunosità della documentazione trasmessa e gli scarsi riscontri forniti in sede di istruttoria non abbiano consentito di accertare la reale situazione finanziaria dell'Ente.

Alla luce delle considerazioni sopra riportate, si ritiene che la situazione contabile-finanziaria del Comune di Pinarolo Po, quale emersa dalla carente documentazione esaminata, riveli gravi profili di criticità che meritano di essere segnalati al Consiglio comunale per l'adozione delle necessarie misure correttive, avvalendosi di tutti gli strumenti previsti dall'ordinamento per il riequilibrio finanziario degli enti locali.

L'attualità delle criticità sopra enunciate è comprovata dai rilievi formulati, da ultimo, dall'organo di revisione sulla proposta di deliberazione consiliare del rendiconto della gestione 2018 ove si evidenzia:

- la necessità di effettuare la revisione dei residui attivi in funzione della loro esigibilità
- effettuare i dovuti interventi di riequilibrio finanziario
- attivare accantonamenti ai fondi rischi per differenze debitorie nei confronti della società partecipata Broni Stradella Pubblica s.r.l.
- attivare azioni di bilancio finalizzate al contenimento dell'indebitamento che risulta consistente;
- ridurre il continuo e notevole ricorso alle anticipazioni di tesoreria migliorando la fase della riscossione.

Da tutto quanto precede risulta la particolare rilevanza degli squilibri di cassa dell'Ente - alla base dell'ininterrotto e cospicuo ricorso all'anticipazione di tesoreria da parte del Comune nel corso degli ultimi esercizi finanziari - che appare meritevole di specifica considerazione in quanto unita alla persistenza in bilancio di una cospicua mole di residui vetusti e di dubbia esigibilità (rilevata dall'organo di revisione nella relazione sul rendiconto

2018) la cui mancata realizzazione, nei successivi esercizi finanziari, potrebbe rappresentare un serio rischio per la sana gestione del bilancio dell'ente; ciò anche alla luce delle previsioni recate dall'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 149/2011 in tema di c.d. dissesto guidato e della circostanza, più volte rilevata dalla giurisprudenza contabile (cfr., Sezione regionale controllo per la Puglia, deliberazione n. 27/2016/PRSP, cit.) che lo stato di dissesto finanziario *"si materializza anche nella ipotesi in cui l'ente non è in grado di fare fronte validamente, vale a dire nei tempi e con le modalità stabilite dalla legge, ai crediti certi, liquidi ed esigibili di terzi"*.

Il Collegio ravvisa, pertanto, l'esigenza che il Comune, oltre all'adozione delle misure correttive sopra riportate, produca, entro lo stesso termine di 90 giorni dal deposito della presente e sentito l'Organo di revisione, particolareggiata relazione in merito alla propria situazione finanziaria, fornendo, in particolare, chiarimenti e pertinente documentazione sui seguenti aspetti:

- elenco aggiornato dei debiti certi, liquidi ed esigibili dell'ente nei confronti di terzi non estinti alla data del 31 dicembre 2019, con evidenziazione della situazione debitoria complessiva, dell'ammontare della disponibilità di cassa alla stessa data e indicazione sull'avvenuta ricostituzione dei vincoli di cassa previsti dalla legge;
- ammontare e natura dei debiti fuori bilancio pagati nel corso degli esercizi finanziari 2017, 2018 e 2019;
- ammontare e natura dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel corso degli esercizi finanziari 2017, 2018 e 2019, ma non ancora pagati, riferendo le ragioni del mancato pagamento e la sussistenza di eventuali accordi con i creditori;
- ammontare e natura dell'eventuale massa passiva non ancora oggetto di riconoscimento in quanto relativa a passività potenziali in corso di formazione;
- andamento delle riscossioni delle entrate proprie dell'Ente, sia in conto competenza che in conto residui, articolato per singole voci, negli esercizi finanziari 2017, 2018 e 2019;
- avvenuta applicazione, al bilancio 2016, delle sanzioni conseguenti il mancato rispetto del patto di stabilità interno per il 2015.

#### **P.Q.M.**

La Corte dei conti Sezione regionale di controllo per la Lombardia

#### **ACCERTA**

La presenza, nei termini evidenziati in motivazione, dei seguenti profili di criticità nella gestione finanziaria:

- Omessa adozione dei provvedimenti richiesti con la deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 84/2017/PRSE, a fronte delle criticità emerse nell'analisi dei questionari per gli esercizi finanziari 2013 e 2014;
- Omessa adozione dei provvedimenti richiesti e mancato, motivato riscontro ai rilievi formulati dall'Organo di revisione in sede di parere sulla proposta di rendiconto nei termini evidenziati in motivazione;
- Irregolarità nella contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità ex art. 1, co. 13 d.l. 35/2013 e art. 1, co. 13 d.l. 78/2015;
- Irregolarità nell'applicazione dei principi contabili nelle operazioni di gestione dei residui;
- Mancato rispetto del patto di stabilità nell'esercizio 2015 con omessa rappresentazione dell'applicazione delle sanzioni al bilancio 2016;
- Reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria negli esercizi 2015 e 2016;
- Irregolarità nell'applicazione dei principi contabili nelle operazioni di gestione del bilancio;
- Mancata trasmissione della nota informativa concernente la verifica dei crediti e debiti reciproci tra l'ente e le società partecipate;
- Mancato rispetto dei limiti di indebitamento fissati dall'art. 204 TUEL;
- Mancato, integrale rispetto dei principi contabili nelle operazioni di riaccertamento straordinario ed ordinario dei residui;
- Omessa attivazione del Fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa;
- Omesso stanziamento in sede di bilancio di previsione dell'esercizio 2015 ed erronea determinazione del FCDE al 31.12.2015 e al 31.12.2016, accantonato per una quota significativamente inferiore rispetto a quella richiesta;
- Errata composizione del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015, al 31.12.2015 e al 31.12.2106 per la mancata esposizione degli accantonamenti per le quote di anticipazioni di liquidità ex d.l. n. 35/2013 e il corretto calcolo del FCDE e, nel risultato di amministrazione 2015, dell'indennità di fine mandato del Sindaco, salva la presenza di altre quote vincolate, con conseguente errata quantificazione della quota libera del risultato di amministrazione suscettibile di celare una situazione di sostanziale disavanzo di amministrazione dell'ente negli esercizi 2015 e 2016.

#### **RICHIEDE**

- al Comune di adottare, entro 90 giorni dal ricevimento della presente deliberazione, i provvedimenti idonei a rimuovere le criticità riscontrate e ripristinare gli equilibri di bilancio e, in particolare:

- a) di provvedere alla rideterminazione del Fondo crediti di dubbia esigibilità e del risultato di amministrazione, secondo le modalità indicate in motivazione;
- b) provvedere alla contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità percepite ex art. 1, comma 13, del d.l. n. 35/2013 e successive norme di rifinanziamento, secondo le modalità indicate in motivazione, apportando, in particolare, idoneo accantonamento nel risultato di amministrazione;
- c) adottare ogni iniziativa atta a garantire il superamento del costante ricorso alle anticipazioni tesoreria e il rafforzamento dell'attività di riscossione delle entrate;
- d) adottare operazioni di riaccertamento dei residui attivi e passivi atte a garantire la veridicità dei risultati di amministrazione, eliminando, in particolare, residui attivi fondati su ragioni di credito insussistenti;
- e) individuare le situazioni debitorie già riconosciute, ma in attesa di finanziamento e le passività potenziali in corso di formazione, con particolare riguardo ai rapporti con gli organismi partecipati secondo quanto specificato in motivazione;
- f) istituire, in sede di bilancio, appositi stanziamenti per fronteggiare gli oneri connessi alle possibili situazioni debitorie fuori bilancio;
- g) verificare le reimputazioni suscettibili di dar luogo alla costituzione del Fondo pluriennale vincolato, provvedendo ai relativi adempimenti nel rispetto dei principi contabili;
- h) adottare misure concrete ai fini della riduzione della spesa per indebitamento

- al Comune, sentito l'Organo di revisione, di rendere, entro 90 giorni dal ricevimento della presente deliberazione, particolareggiata relazione in merito alla propria situazione finanziaria, fornendo, in particolare, chiarimenti e pertinente documentazione sui seguenti aspetti:

- a) elenco aggiornato dei debiti certi, liquidi ed esigibili dell'ente nei confronti di terzi non estinti alla data del 31 dicembre 2019, con evidenziazione della situazione debitoria complessiva, dell'ammontare della disponibilità di cassa alla stessa data e indicazione sull'avvenuta ricostituzione dei vincoli di cassa previsti dalla legge;
- b) ammontare e natura dei debiti fuori bilancio pagati nel corso degli esercizi finanziari 2017, 2018 e 2019;
- c) ammontare e natura dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel corso degli esercizi finanziari 2017, 2018 e 2019, ma non ancora pagati, riferendo le ragioni del mancato pagamento e la sussistenza di eventuali accordi con i creditori;
- d) ammontare e natura dell'eventuale massa passiva non ancora oggetto di riconoscimento in quanto relativa a passività potenziali in corso di formazione;

- e) andamento delle riscossioni delle entrate proprie dell'Ente, sia in conto competenza che in conto residui, articolato per singole voci, negli esercizi finanziari 2017, 2018 e 2019;
  - f) avvenuta applicazione, al bilancio 2016, delle sanzioni conseguenti il mancato rispetto del patto di stabilità interno per il 2015
- all'Organo di revisione dell'ente di verificare il corretto adempimento delle misure indicate nella presente deliberazione, richiamando, inoltre, lo stesso organo di controllo e il segretario generale ad apposita azione di impulso e vigilanza affinché la contabilità del Comune sia tenuta nell'osservanza di principi di veridicità, attendibilità, correttezza e comprensibilità del bilancio.

### DISPONE

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

Così deliberato dalla Camera di consiglio del 9 ottobre 2019.

Il relatore  
(dott. Ottavio Caleo)  


Il Presidente  
(dott.ssa Maria Riolo)  


Depositata in Segreteria il... 24 OTT 2019  
Il Funzionario preposto  
al servizio di segreteria  
(Susanna De Bernardis)

