

Deliberazione n. 65/2022/PRSE



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

Nella Camera di consiglio del 16 maggio 2022

composta dai magistrati:

Dott.	Vincenzo PALOMBA	- Presidente
Dott.ssa	Fabia D'ANDREA	- Consigliere
Dott.	Mario FIORENTINO	- Consigliere
Dott.	Fabio CAMPOFILONI	- Referendario
Dott.	Antonio MARSICO	- Referendario (relatore)

Legge 23 dicembre 2005, n. 266

RENDICONTI 2019-2020

COMUNE DI SANT'ANGELO IN PONTANO (MC)

Visti gli articoli 81, 97, 100, secondo comma, e 119 della Costituzione;

Visto il Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214, recante *"Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti"*;

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

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

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

Vista la legge 23 dicembre 2005, n. 266, recante *"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato"*;

Visto, in particolare, l'articolo 1, commi 166 e 167, della richiamata legge finanziaria;

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



Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti 16 giugno 2000, n. 14, di approvazione del *“Regolamento per l’organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti”*;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 4/SEZAUT/2015/INPR con cui sono state dettate le linee di indirizzo per il passaggio alla nuova contabilità delle regioni e degli enti locali;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 9/SEZAUT/2020/INPR con cui sono state approvate le linee guida cui debbono attenersi gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali nella predisposizione delle relazioni, di cui all’articolo 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sul rendiconto dell'esercizio 2019;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 7/SEZAUT/2021/INPR con cui sono state approvate le linee guida cui debbono attenersi gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali nella predisposizione delle relazioni, di cui all’articolo 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sul rendiconto dell'esercizio 2020;

Vista la relazione-questionario afferente al rendiconto 2019 e 2020 trasmesse a questa Sezione regionale di controllo dall’Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Sant’Angelo in Pontano (MC), acquisita agli atti, rispettivamente, in data 11/05/2021 con il protocollo n. 2597 e in data 30/10/2021 con protocollo n. 4877;

Vista la nota istruttoria, inviata in data 08/03/2022 con protocollo n. 754, con cui il magistrato incaricato informava il Comune di Sant’Angelo in Pontano circa gli esiti dei controlli effettuati chiedendo chiarimenti ed integrazioni;

Viste le controdeduzioni formulate dall’Ente e acquisite agli atti di questa Sezione regionale di controllo in data 28/03/2022 con numeri di protocollo 932-933-939 e in data 29/03/2022 con protocollo n. 954;

Vista la nota con la quale il Presidente ha convocato l’odierna Camera di consiglio;
Udito il Magistrato relatore dott. Antonio Marsico,

PREMESSO

Come noto la funzione di controllo avente ad oggetto i bilanci di previsione e i rendiconti degli enti locali, intestata alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall’articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, è stata significativamente incisa dal decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni in legge 7

dicembre 2012, n. 213, che, in uno ad una più generale riorganizzazione del sistema dei controlli interni, ha previsto un rafforzamento di quelli esterni sulla gestione introducendo nuovi istituti ovvero implementando quelli già esistenti, anche al fine di conferire una maggiore effettività agli stessi e di potenziare la vigilanza sulla adozione delle misure correttive.

Rilevano, in questa prospettiva, il novellato articolo 148 e, in particolare, il nuovo articolo 148bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL) a mente del quale *“Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell’art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell’osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall’art. 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell’indebitamento, dell’assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti”*, precisando, al comma due, che nelle verifiche sui rendiconti debba aversi riguardo anche *“alle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all’ente”*.

L’ultimo comma dell’articolo in disamina detta la disciplina delle c.d. misure correttive e del loro successivo monitoraggio, disponendo che *“l’accertamento di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta per gli enti interessati l’obbligo di adottare entro 60 gg dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio”* e che *“tali provvedimenti sono trasmessi alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di 30 giorni dal ricevimento”*. L’omessa trasmissione dei suddetti provvedimenti ovvero l’esito negativo delle verifiche effettuate dalla competente Sezione regionale di controllo determina la preclusione dell’attuazione *“dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l’insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria”*.

La Corte costituzionale in diverse pronunce (cfr., *ex plurimis*, Corte costituzionale sentenza 5 aprile 2013, n. 60; sentenza 6 marzo 2014, n. 39) ha evidenziato come l’evoluzione del sistema dei controlli esterni intestati alla Corte dei conti e la previsione in favore delle Sezioni regionali di controllo di strumenti di tipo inibitorio siano compatibili con gli ambiti



di autonomia costituzionalmente garantiti agli enti territoriali e con il principio di equi-ordinazione sancito dall'articolo 114 della Carta fondamentale.

Tali controlli, infatti, al pari di quelli disciplinati dall'articolo 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (*Attuazione dell'articolo 118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative*), e dall'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, dei quali rappresentano un rafforzamento e con i quali condividono l'appartenenza alla medesima categoria logico-giuridica del *riesame di legalità e regolarità finanziaria*, sono finalizzati a garantire gli equilibri di bilancio, statici e dinamici, la cui rilevanza è sancita al più alto livello ordinamentale (Costituzione articoli 81, 97, 117 e 119).

In tale contesto, la funzione di presidio attribuita dal Legislatore alla Corte dei conti trova fondamento nella natura magistratuale della stessa, magistratura autonoma ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del "settore pubblico" al servizio dello Stato-comunità.

Tale potenziamento non vale, peraltro, ad escludere o inficiare la natura collaborativa dei controlli attribuiti alla Corte dei conti, natura positivizzata da norme vigenti e univocamente ribadita dalla Corte costituzionale (*ex plurimis*, Corte costituzionale sentenza 9 febbraio 2001, n. 37; sentenza 7 giugno 2007, n. 179; sentenza 20 luglio 2012, n. 198).

Da ciò l'opportunità, *rectius* la doverosità, di segnalare all'attenzione dei soggetti controllati anche quelle irregolarità e criticità che, pur inidonee a fondare una pronuncia di accertamento ai sensi e per gli effetti dell'articolo 148 *bis* del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, possano considerarsi foriere di situazioni di deficitarietà e di squilibrio.

Così, sinteticamente, ricostruiti il quadro normativo di riferimento e le finalità del presente controllo, si espongono gli esiti delle verifiche effettuate precisando che l'assenza di specifico rilievo non integra implicita valutazione positiva.

FATTO E DIRITTO

Sant'Angelo in Pontano è un Comune del maceratese di poco meno di 1.400 abitanti, ricompreso in quell'ampia area territoriale definita "cratere", comprendente i comuni colpiti dai gravi eventi sismici che hanno investito il centro Italia nel 2016 (allegati 1 e 2 del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, recante "*Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016*", convertito con modificazioni in legge 15 dicembre 2016, n. 229).

In sede di esame delle relazioni-questionario predisposte e trasmesse dall'Organo di revisione economico-finanziaria (di seguito anche "OREF"), ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, e della ulteriore documentazione disponibile in atti, sono state compiute verifiche ed approfondimenti istruttori i cui esiti sono di seguito esposti.

1. Risultati di amministrazione - evoluzione e composizione

Nel prospetto seguente, elaborato d'ufficio sulla base dei dati disponibili in BDAP, trova esposizione l'evoluzione del risultato di amministrazione e della sua composizione nel biennio 2019-2020.

Esercizi	2019	2020
Fondo cassa al 1° gennaio	1.001.270,35	872.731,44
Riscossioni	2.527.418,03	2.366.451,52
Pagamenti	2.655.956,04	2.283.009,27
Saldo di cassa al 31 dicembre	872.731,44	956.173,69
Fondo di cassa al 31 dicembre	872.731,44	956.173,69
Residui attivi	1.473.500,50	1.916.413,31
Residui passivi	1.012.256,52	1.404.550,98
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti	37.973,83	43.923,57
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale	186.549,20	230.552,26
Fondo pluriennale vincolato per attività finanziarie	0,00	0,00
Risultato di amministrazione al 31 dicembre	1.109.452,39	1.193.560,19
Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre		
Parte accantonata		
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12	108.096,78	144.063,36
Fondo anticipazioni liquidità DL 35 del 2013 e successive modifiche e rifinanziamenti	0,00	0,00
Fondo perdite società partecipate	0,00	0,00
Fondo contenzioso	0,00	0,00
Altri accantonamenti	80.253,48	101.568,96
Totale parte accantonata	188.350,26	245.632,32
Parte vincolata		
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	484.889,34	496.204,17
Vincoli derivanti da trasferimenti	0,00	0,00
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	0,00	0,00
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	85.482,54	85.482,54
Altri vincoli	0,00	0,000
Totale parte vincolata	570.371,88	581.686,71
Parte destinata agli investimenti	104.156,59	126.870,92
Totale parte destinata agli investimenti	104.156,59	126.870,92
Totale parte disponibile	246.573,66	239.370,24

Fonte: Elaborazione Cdc su dati BDAP (Schemi di bilancio - All. a) Risultato di amministrazione)

I dati esposti danno conto di un progressivo incremento del risultato contabile di amministrazione (lettera A del prospetto ministeriale) passato da euro 1.109.452,39 (2019) ad euro 1.193.560,19 (2020). Parallelamente, nei due esercizi considerati si assiste ad un incremento sia dei residui attivi (+30%) che dei residui passivi (+38%).

1.1 Fondo crediti dubbia esigibilità

Per quanto attiene al Fondo crediti dubbia esigibilità, dalle relazioni-questionario disponibili e dalle relazioni dell'OREF è emerso che l'Ente negli esercizi 2016-2020 ha utilizzato il metodo ordinario. In particolare, mettendo a confronto gli importi accantonati a titolo di FCDE negli esercizi considerati con il totale dei soli residui attivi dei titoli I e III si evidenziano le seguenti risultanze.

Esercizio	FCDE al 31/12 (a)	Residui titolo I (b)	Residui titolo III (c)	Residui totali (d=b+c)	% di accantonamento (a/d)
2015	47.284,48	148.908,26	246.443,77	395.352,03	11,96
2016	56.584,87	141.264,00	119.055,74	260.319,74	21,74
2017	57.872,22	52.399,95	79.530,24	131.930,19	43,87
2018	73.000,00	209.176,53	177.091,10	386.267,63	18,90
2019	108.096,78	88.004,74	201.597,60	289.602,34	37,33
2020	144.063,36	133.579,90	229.739,40	363.319,30	39,65

Fonte: Elaborazione Cdc dati Finanza Locale, SIRTEL e BDAP - Schemi di bilancio - Riepilogo generale delle entrate

I dati esposti evidenziano un modesto grado di copertura percentuale dal rischio di mancato incasso con riferimento ai residui attivi tipici dei titoli I e III, residui che, peraltro, presentano un andamento altalenante nel periodo considerato (2015-2020).

Infatti, il calcolo teorico del FCDE negli esercizi 2019 e 2020, sulla base del complessivo importo dei residui relativi ai titoli I e III e dell'andamento delle riscossioni nel quinquennio considerato risulta il seguente:

Esercizio 2019:

	2015	2016	2017	2018	2019	media (%)	accant. (%)	residui finali 2019	FCDE
Titolo I residui	298.497,28	148.908,26	141.264,00	197.068,82	209.176,53				
Titolo I incassi (c/residui)	229.530,71	87.927,89	73.987,23	140.418,66	143.770,30				
Rapporto %	76,89	59,04	52,37	71,25	68,73	65,66	34,34	88.004,74	30.220,83
Titolo III residui	212.687,38	246.443,77	119.055,74	174.905,66	177.091,10				
Titolo III incassi (c/residui)	125.562,51	176.507,66	39.535,11	68.315,71	18.334,09				

	2015	2016	2017	2018	2019	media (%)	accant. (%)	residui finali 2019	FCDE
Rapporto %	59,03	71,62	33,20	39,05	10,35	42,66	57,34	201.597,60	115.596,06
TOTALE FCDE									145.816,89

Esercizio 2020

	2016	2017	2018	2019	2020	media (%)	accant. (%)	residui finali 2020	FCDE
Titolo I residui	148.908,26	141.264,00	197.068,82	209.176,53	88.004,74				
Titolo I incassi (c/residui)	87.927,89	73.987,23	140.418,66	143.770,30	41.673,16				
Rapporto %	59,04	52,37	71,25	68,73	47,35	59,75	40,25	133.579,90	53.765,91
Titolo III residui	246.443,77	119.055,74	174.905,66	177.091,10	201.597,60				
Titolo III incassi (c/residui)	176.507,66	39.535,11	68.315,71	18.334,09	8.859,36				
Rapporto %	71,62	33,20	39,05	10,35	4,39	31,73	68,27	229.739,40	156.843,09
TOTALE FCDE									210.609,00

Fonte: Elaborazione Cdc dati Finanza Locale e BDAP – Schemi di bilancio - Riepilogo generale delle entrate

In entrambi gli esercizi in esame, i dati BDAP (cfr. "All. c) Fondo crediti di dubbia esigibilità") hanno consentito di rilevare come l'accantonamento al FCDE sia ascrivibile alle entrate del Titolo I, Tipologia 101 ("Imposte, tasse e proventi assimilati non accertati per cassa") e del titolo III, Tipologia 100 ("Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni"), mentre sono state del tutto sottratte al procedimento di svalutazione le risorse dei titoli II e IV pur in presenza di cospicui residui (al 31/12/2020 titolo II euro 475.516,93, Titolo IV euro 1.033.659,60) derivanti sia dalla gestione in c/residui sia dalla competenza.

Come noto, l'accantonamento a FCDE ha la precipua finalità di evitare che spese esigibili siano finanziate da entrate di dubbia esigibilità e va parametrato sulla base dell'andamento delle somme riscosse negli esercizi precedenti, computando nel calcolo tutte le entrate per le quali non è certa la riscossione integrale, con correlato onere di esaustiva motivazione nel caso di eventuale esclusione di tali risorse dal meccanismo di quantificazione del fondo.

Sulla base delle considerazioni che precedono e tenuto conto, altresì, di quanto rilevato in tema di gestione dei residui (cfr. *infra* § 5), la Sezione ha rilevato come il FCDE accantonato nei risultati di amministrazione degli esercizi 2019 e 2020 apparisse sottostimato.



Con nota del 28 marzo 2022, l'Amministrazione comunale ha riferito quanto segue: *“Per quanto riguarda il fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato nei risultati 2019-2020 relativo al titolo primo esso è stato calcolato solamente sulle entrate relative alla Tari ed agli accertamenti da tributi in quanto le altre entrate vengono accertate ed incassate per cassa. Per quanto riguarda il titolo terzo dell'entrata esso è stato calcolato solamente sulle entrate relative ai fitti attivi ed all'illuminazione delle lampade votive in quanto le altre entrate vengono accertate ed incassate per cassa. Per quanto riguarda i titoli secondo e quarto si segnala che i residui attivi riguardano contributi regionali e statali relativi per quasi totalità ad anticipo di somme per personale sisma e opere di pronto intervento relative al sisma. Per cui tali somme non sono state comprese nel calcolo. Si specifica che precauzionalmente in sede di rendiconto 2019-2020 sono state accantonate precauzionalmente le somme per un eventuale mancato riconoscimento da parte della Regione ed altri enti pubblici delle somme da rimborsare (anno 2019: 50.000 euro, anno 2020 ulteriori 20.014,01 euro)”*.

Con successiva integrazione istruttoria, volta a chiarire la motivazione della discontinuità nei calcoli del FCDE 2019 e del FCDE 2020, l'Ente ha comunicato, tra l'altro, che *“Nel calcolo del 2020 è stato considerato un capitolo in meno rispetto al 2019, più precisamente un capitolo che riguarda Tari/Tares/Tarsu. Si precisa che per tale capitolo nel 2021 i residui sono quasi pari a zero”*. Tanto premesso, la Sezione sottolinea come sia necessario che la quantificazione del fondo avvenga conformemente alla vigente disciplina normativa ed osserva che:

- un'errata applicazione del metodo di calcolo dell'FCDE potrebbe comportare una sottostima dello stesso rendendo “disponibile” un risultato di amministrazione maggiore rispetto a quello corrispondente all'effettiva situazione finanziaria dell'Ente;
- un'accurata attività di ricognizione dei residui dell'Ente risulta imprescindibile per poter valutare puntualmente l'esigibilità dei crediti e, conseguentemente, avere una più attendibile rappresentazione delle risultanze della gestione.

In particolare, riguardo alle poste escluse dal computo del FCDE, anche con riferimento ai consistenti residui dei titoli II e IV, occorre considerare che la misura dell'accantonamento al FCDE risente dell'ampiezza del perimetro delle risorse individuate dall'Ente per essere assoggettate al procedimento di svalutazione. In questo ambito, il principio contabile applicato della contabilità finanziaria individua espressamente i crediti che, in ragione della loro natura, possono considerarsi non soggetti all'obbligo di svalutazione (d.lgs. n. 118/2011 – allegato 4/2 – § 3.3). Qualora emergano partite di rilevante ammontare in grado di incidere sulla tenuta degli equilibri bilancio, *“i principi contabili non escludono che*

discrezionalmente e in via prudenziale si possa procedere ad una adeguata svalutazione analitica (in base alle concrete circostanze) per singole partite, adeguando in aumento il FCDE previsto per legge” (cfr. Sezione regionale controllo Campania, deliberazione n. 251/2017/PAR).

Pertanto, il Collegio evidenzia l'importanza di effettuare un prudente apprezzamento delle entrate di dubbia e difficile esazione, alla stregua dell'art. 167 TUEL e del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (§ 3 e Appendice tecnica es. n. 5 dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011). Sul punto, giova, altresì, ricordare che i fondi e gli accantonamenti costituiscono uno strumento contabile preordinato a garantire gli equilibri di bilancio attraverso la preventiva sterilizzazione di una certa quantità di risorse necessarie a bilanciare sopravvenienze che possano pregiudicarne il mantenimento durante la gestione (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 9/SEZAUT/2016/INPR). In questo senso, la determinazione delle entrate di dubbia e difficile esazione è un adempimento cruciale ai fini della corretta quantificazione del FCDE e le entrate oggetto di svalutazione devono essere analiticamente individuate. La “svalutazione” deve avere effetto sulla programmazione e previsione degli impieghi delle medesime entrate in termini di spesa, al fine di tutelare l'ente dal rischio di utilizzare entrate non effettive, finanziando obbligazioni passive perfezionate, scadute ed esigibili con entrate non disponibili e quindi finanziando il bilancio di previsione e la gestione in sostanziale situazione di disavanzo (Sezione delle Autonomie, delibere n. 14/2017/INPR e n. 4/2015/INPR; Corte costituzionale, sentenza n. 250 del 2013). In conclusione, si invita l'Ente a monitorare costantemente la congruità del FCDE in aderenza ai principi contabili e alle indicazioni desumibili dalla giurisprudenza di questa Corte ed in conformità alle norme vigenti in materia.

1.2 Fondo rischi contenzioso

Nel biennio 2019-2020, così come negli esercizi 2016-2018, non risultano registrati accantonamenti a carico del risultato di amministrazione a titolo di Fondo rischi spese legali. Pertanto, è stato chiesto all'Ente di fornire motivazione riguardo alla omessa quantificazione del fondo in argomento e alle relative verifiche di congruità da parte dell'OREF nonché circa la ricognizione dello stato del contenzioso e la correlata mappatura del rischio di soccombenza.



Sul punto l'Amministrazione comunale ha riferito che "non ha accantonato alcuna somma in quanto l'ente ha correttamente quantificato nel corso degli anni l'importo di oneri legali e non ha al momento in piedi contenziosi per i quali l'esito negativo porti a rimborso verso terzi".

Come noto, l'accantonamento a titolo di fondo rischi contenzioso, secondo quanto indicato dalla vigente disciplina (§ 5.2 - All. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011) e dalla consolidata giurisprudenza contabile, costituisce adempimento obbligatorio da effettuarsi in misura congrua rispetto al contenzioso pendente al fine di sterilizzare eventuali effetti negativi derivanti dall'insorgenza di oneri legali non previsti.

Nel prendere atto di quanto riferito dall'Ente, la Sezione ricorda, ad ogni buon conto, come sia opportuno monitorare costantemente l'adeguatezza del fondo contenzioso: la corretta determinazione del fondo in argomento è essenziale per garantire, in ossequio ai principi di sana e prudente gestione, la regolare dinamica degli equilibri di bilancio, con conseguente necessità di "procedere ad una costante ricognizione e all'aggiornamento del contenzioso formatosi per attestare la congruità degli accantonamenti, che deve essere verificata dall'Organo di revisione" (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 14/2017/INPR).

2. Flussi di cassa e giacenza vincolata

Nel quinquennio 2016-2020 la gestione di cassa fa registrare le seguenti risultanze:

	2016	2017	2018	2019	2020
Cassa	506.783,51	612.056,31	1.001.270,35	872.731,44	956.173,69
di cui vincolata	0,00	0,00	480.000,00	480.000,00	476.193,60

Fonte: Relazione-questionario consuntivo esercizi 2016-2020

Le relazioni-questionario al rendiconto 2019 e 2020 danno conto della corrispondenza tra il fondo cassa finale del conto del tesoriere e le risultanze delle scritture contabili dell'Ente.

Il Comune, da quanto in atti, non risulta aver fatto ricorso, in esercizi precedenti, all'anticipazione di tesoreria, né all'anticipazione straordinaria di liquidità offerta dalla Cassa Depositi e prestiti. La documentazione contabile disponibile in atti dà conto di una consistenza della cassa vincolata pari a zero al termine degli esercizi 2016 e 2017 e dell'invarianza dei vincoli nel biennio 2018-2019, mentre nel 2020 la variazione appare, comunque, modesta. In particolare, l'esame delle rilevazioni SIOPE sulle annualità dal 2017 al 2020 non ha evidenziato movimentazioni contabili riguardanti la gestione della cassa vincolata. Inoltre, i prospetti SIOPE concernenti le disponibilità liquide relativamente ai mesi di dicembre 2019 e dicembre 2020 individuano una quota vincolata di cassa pari a zero.

Tale circostanza appare non in linea con una fisiologica gestione di cassa ed è, dunque, foriera di perplessità circa la corretta applicazione del principio contabile n. 10, di cui all'allegato 4/2 del d.lgs. n. 118/2011, rubricato "La contabilizzazione dell'utilizzo degli incassi vincolati degli enti locali".

Nel rilevare le descritte problematiche in ordine alla movimentazione della cassa vincolata, è stato chiesto al Comune di fornire chiarimenti e di trasmettere copia delle determinazioni della giacenza di cassa vincolata al 1° gennaio 2019 e al 1° gennaio 2020, nonché della documentazione di parifica delle risultanze di cassa dell'Ente con quelle dell'istituto tesoriere relative ai medesimi esercizi.

Il Comune, in sede di controdeduzioni, ha riferito quanto segue: *"Si allegano le determinazioni relative al fondo di cassa vincolato. Nel corso degli anni 2018 e 2019 non sono stati effettuati incassi e pagamenti da vincolare, la somma di euro 480.000,00 è relativa all'anticipo da parte della Regione Marche per la costruzione di un nuovo plesso scolastico, per la quale non è stato disposto nessun pagamento"*.

I provvedimenti trasmessi dall'Ente attengono alla parificazione del conto del tesoriere e degli agenti interni relativamente agli esercizi 2019 e 2020 e determinano di *"approvare e parificare i conti giudiziali degli agenti contabili e dell'economista attestandone la correttezza e la corrispondenza alle scritture contabili dell'ente"*. Non sono pervenute dall'Ente determinazioni specificamente indirizzate alla ricostruzione della giacenza di cassa vincolata dell'esercizio. Del resto, come già accennato, per tutto il periodo 2017-2020 le rilevazioni SIOPE non mostrano movimentazioni contabili riguardanti la gestione della cassa vincolata. Peraltro, in base alle sopra riportate argomentazioni dell'Ente, sarebbero state vincolate per cassa le sole somme provenienti dalla Regione Marche per la costruzione di un nuovo plesso scolastico, mentre non risulterebbero vincolate per cassa somme destinate ad interventi relativi agli eventi sismici del 2016 che pure sono indicate tra i vincoli del risultato di amministrazione, per entrambi gli esercizi 2019 e 2020, nel prospetto *"Allegato a2) Elenco risorse vincolate"* reperibile in BDAP.

In relazione a quanto precede, il Collegio rammenta l'importanza, ai fini dell'attenuazione del rischio di emersione di futuri squilibri di bilancio, della corretta apposizione di vincoli alle entrate riscosse, nonché della relativa osservanza nella successiva gestione in quanto *"la mancata corretta apposizione dei vincoli sulle giacenze di cassa costituisce un comportamento contrario alla sana gestione e determina una non corretta quantificazione del fondo cassa che*



condiziona in concreto, ai sensi dell'art. 186 del Tuel, la genuina determinazione del risultato di amministrazione" (Sezione regionale controllo Emilia-Romagna, deliberazione n. 94/2020/REF). L'esigenza che le risorse vincolate giacenti in cassa non siano distolte dalla loro originaria destinazione (impressa dalla legge o dalla volontà di terzi finanziatori) traspare chiaramente nell'art. 195 del TUEL che, nell'ammettere deroghe al vincolo di destinazione di tali risorse, pone, tuttavia, vari limiti, quantitativi e procedurali, nonché, la necessità che i movimenti di utilizzo e di reintegro delle somme vincolate siano oggetto di registrazione contabile secondo le modalità indicate nel Principio applicato della contabilità finanziaria (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 31/2015/INPR; Sezione regionale controllo Emilia-Romagna, deliberazione n. 108/2020/PRSP; Sezione regionale controllo Veneto, deliberazione n. 157/2020/PRSE).

Al riguardo, si osserva, altresì, che *"[a]nche se il punto 10.6 dell'all. 4/2 al d.lgs. 118/2011 impone, formalmente, che solo all'1.1.2015 il Responsabile finanziario quantifichi la giacenza vincolata, questa operazione va compiuta di anno in anno, allo scopo di facilitare le operazioni del Tesoriere nell'utilizzo della cassa vincolata; diversamente, risulta alquanto problematico ricostruire puntualmente la consistenza dei fondi vincolati e verificare il costante rispetto dei limiti di cui agli art. 195 e 222 T.U.E.L."* (cfr. Sezione regionale controllo Calabria, deliberazione n. 113/2021/PRSP). Per completezza, si rappresenta che analoghi obblighi di separata contabilizzazione delle entrate vincolate sono, altresì, previsti a carico dell'istituto tesoriere (art. 209, comma 3-bis, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267).

In definitiva, la Sezione richiama l'Amministrazione comunale al puntuale rispetto della vigente disciplina in materia di gestione della liquidità, nonché l'Organo di revisione economico-finanziaria al diligente esercizio delle proprie funzioni di vigilanza.

3. Andamento e tempestività dei pagamenti - Gestione dei residui passivi

L'analisi svolta sull'anzianità dei residui conservati in contabilità al termine degli esercizi 2019/2020 mostra che gli importi più rilevanti, riferiti ai c.d. residui passivi vetusti, attengono principalmente ai titoli I-VII (cfr. allegato "m) *Elenco residui da riportare al termine dell'anno*").

I dati disponibili in BDAP specificamente inerenti ai pagamenti danno evidenza delle seguenti risultanze.

Es.	Titolo	impegni (a)	Pagamenti c/competenza (b)	% (b/a)	Residui al 1/1 (c)	Pagamenti c/residui (d)	% (d/c)	Residui totali al 31/12
2016	I	1.268.695,75	833.799,85	65,72	301.376,26	217.923,14	72,31	515.507,41
	II	463.153,26	155.477,97	33,57	342.993,05	294.258,84	85,79	354.937,04
	VII	278.284,97	254.502,94	91,45	101.212,11	13.164,34	13,01	108.979,81
2017	I	1.946.845,34	1.490.996,72	76,59	513.677,41	289.521,76	56,36	637.317,20
	II	334.944,93	159.418,34	47,60	354.937,04	188.170,30	53,02	263.437,81
	VII	206.336,80	175.062,90	84,84	108.979,81	8.348,09	7,66	125.298,88
2018	I	2.164.492,23	1.624.919,79	75,07	637.317,20	327.619,30	51,41	774.414,43
	II	806.171,63	359.770,89	44,63	263.437,81	125.353,38	47,58	574.479,61
	VII	251.133,18	218.930,56	87,18	125.298,88	13.187,46	10,52	141.751,49
2019	I	1.825.871,26	1.508.559,17	82,62	774.414,43	403.889,09	52,15	629.466,18
	II	195.775,99	111.408,03	56,91	574.479,61	286.085,42	49,80	340.593,26
	VII	242.129,78	218.485,28	90,23	141.751,49	120.990,40	85,35	42.197,08
2020	I	1.842.826,47	1.387.908,02	75,31	629.466,18	314.445,38	49,95	762.484,27
	II	602.478,55	307.004,02	50,96	340.593,26	75.831,25	22,26	514.098,21
	VII	280.788,44	183.523,50	65,36	42.197,08	11.420,52	27,06	127.968,50

Fonte: BDAP (Schemi di bilancio - Riepilogo generale delle spese)

La lettura comparata dei dati relativi al biennio 2019-2020 mostra percentuali di pagamento in calo nell'esercizio 2020 rispetto al 2019 sia in c/competenza che in c/residui per le spese di parte corrente come per quelle in c/capitale. La problematica in argomento si palesa in tutta la sua consistenza ove si consideri che in tutti gli esercizi finanziari esaminati sono presenti valori positivi dell'ITP che evidenziano i giorni di ritardo nel pagamento ai fornitori.

	2016	2017	2018	2019	2020
ITP	92,00	37,16	34,39	19,28	11,11
Pagamenti posteriori alla scadenza	524.969,35	489.663,33	581.245,33	400.763,48	393.206,54

Fonte: sito *web* istituzionale - Amministrazione trasparente

Dalla documentazione in atti emerge, in relazione al periodo 2016-2020, un miglioramento dei tempi di pagamento, con un ITP annuale passato da 92 giorni (2016) a 11 giorni (2020) nonché una riduzione dei pagamenti posteriori alla scadenza. La disponibilità delle risultanze afferenti alla gestione 2021 (indicatore annuale presente nella Sezione Amministrazione Trasparente del sito *web* istituzionale) porta a constatare, tuttavia, un peggioramento del valore dell'ITP, pari a 23,05 ed un importo dei pagamenti posteriori alla scadenza, anch'esso in aumento, pari ad euro 436.800,38.

La situazione dell'Ente in merito al pagamento dei debiti commerciali al 31 dicembre 2019 e 31 dicembre 2020 risultante dalla piattaforma certificazione crediti (PCC)*, mostra che



l'Amministrazione ha assicurato il pagamento di circa l'87% dell'importo complessivo delle fatture, benché lo *stock* del debito residuo al 31/12/2020 presenti una consistenza ben maggiore rispetto all'importo indicato al 31/12/2019.

2019					
fatture n.	Importo totale fatture (euro)	Importo pagato (euro)	Tempo medio di pagamento ponderato	Tempo medio di ritardo ponderato	Stock debito residuo al 31.12.2019 (euro)
637	992.741,67	862.667,96	40,59	10,28	18.523,17

* dati aggiornati al 30.04.2021

Fonte: dati MEF reperibili all'indirizzo <http://www.mef.gov.it/documenti-pubblicazioni/open-data/pcm/index.html>

2020					
fatture n.	Importo totale fatture (euro)	Importo pagato (euro)	Tempo medio di pagamento ponderato	Tempo medio di ritardo ponderato	Stock debito residuo al 31.12.2020 (euro)
627	935.584,02	818.270,11	63	33	143.235,93

Fonte: dati MEF reperibili all'indirizzo https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/i_debiti_commerciali_delle_pubbliche_amministrazioni/il_monitoraggio_dello_stock_di_debiti_commerciali_residui/

Sulla gestione dei pagamenti, l'Amministrazione comunale, in sede di controdeduzioni, ha riferito che *“Nel corso dell'anno 2021 i tempi di pagamento sono migliorati, si provvederà a mantenere per gli anni successivi lo stesso standard del 2021”*.

In ordine a quanto sin qui rappresentato, si deve constatare come l'Ente abbia fatto registrare ritardi nei tempi di pagamento pur in presenza di una buona consistenza della cassa e della asserita insussistenza di entrate vincolate da ricostituire nei medesimi esercizi al 31/12. La Sezione ritiene, quindi, doveroso evidenziare quanto segue:

- il rispetto delle tempistiche previste dalla legge per l'adempimento delle obbligazioni assunte dagli enti rappresenta un elemento fondamentale nell'ottica di una sana e prudente gestione del bilancio; nell'orizzonte della vigente disciplina, peraltro di derivazione comunitaria (cfr., Direttiva UE 2000/35/CE), in materia di tempestività dei pagamenti, l'art. 183, comma 8, d.lgs. n. 267/2000 dispone che *“al fine di evitare ritardi nei pagamenti e la formazione di debiti pregressi, il responsabile della spesa che adotta provvedimenti che comportano impegni di spesa ha l'obbligo di accertare preventivamente che il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di cassa e con le regole del patto di stabilità interno [...]”*;
- la tempestività dei pagamenti risulta essenziale nei rapporti tra P.A. e imprese: il tempestivo adempimento delle obbligazioni pecuniarie evita la formazione di ingenti masse debitorie scadute e non onorate nonché l'aggravio, per i bilanci degli enti, di interessi e spese

legali soprattutto quando ricorrono i presupposti che impongono il pagamento di interessi moratori (cfr., Sezione regionale controllo Calabria, delibera n. 113/2021/PRSP; Sezione regionale controllo Liguria, delibera n. 2/2021/PRSP);

- il monitoraggio dei tempi di pagamento ha assunto grande rilevanza anche nell'orizzonte del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) dell'Italia che definisce, oltre ad un ampio programma di investimenti, un pacchetto di riforme cosiddette "abilitanti": in tal senso, si segnala, infatti, che "Tra le riforme abilitanti del PNRR, che l'Italia si è impegnata a realizzare in linea con le raccomandazioni della Commissione europea, è prevista la Riforma n. 1.11 relativa alla "Riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni e delle autorità sanitarie" (cfr. Circolare MEF-RGS del 7 aprile 2022, n. 17).

Si invita l'Ente a monitorare costantemente i tempi di pagamento nonché ad adottare tutte le misure organizzative atte a garantire la piena osservanza degli obblighi previsti dalla vigente normativa.

4. Andamento delle riscossioni - Gestione dei residui attivi

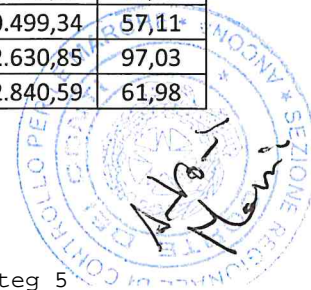
La capacità di riscossione mostra nel biennio 2019-2020 la seguente evoluzione:

% di riscossione complessiva: (Riscossioni c/comp+ Riscossioni c/residui)/(Accertamenti + residui definitivi iniziali)		% di riscossione dei crediti esigibili nell'esercizio: Riscossioni c/comp/Accertamenti di competenza		% di riscossione dei crediti esigibili negli esercizi precedenti: Riscossioni c/residui/residui definitivi iniziali	
2019	2020	2019	2020	2019	2020
63,17	55,25	83,71	71,99	33,39	21,87

Fonte: Elaborazione Cdc su dati BDAP - Piano degli indicatori e dei risultati attesi - RND b Entrate - Indicatori analitici
Sul punto, i dati contabili disponibili in BDAP evidenziano l'andamento quinquennale delle riscossioni inerenti alle entrate del titolo I e III, sia in conto residui che in conto competenza, di seguito sinteticamente esposto.

Gestione competenza

Es.	Titolo	Accertamenti (a)	Riscossioni (b)	Maggiori o minori entrate di competenza	Residui da riscuotere al 31/12	% (b/a)
2016	I	789.533,37	701.613,34	- 176.623,35	87.920,03	88,86
	III	213.874,09	130.974,88	- 19.735,70	82.899,21	61,24
2017	I	680.826,26	536.157,39	- 179.432,41	144.668,87	78,75
	III	191.775,99	96.400,57	- 35.164,30	95.375,42	50,27
2018	I	777.178,64	624.652,27	- 58.805,08	152.526,37	80,37
	III	164.383,15	93.883,81	- 55.917,64	70.499,34	57,11
2019	I	763.030,18	740.399,33	- 107.783,50	22.630,85	97,03
	III	112.688,00	69.847,41	- 45.752,29	42.840,59	61,98



2020	I	797.770,35	710.553,70	-	113.064,06	87.216,65	89,07
	III	104.147,32	66.521,12	-	26.132,97	37.626,20	63,87

Fonte: BDAP (Schemi di bilancio - Riepilogo generale delle entrate)

Gestione residui

Es.	Tit.	Residui al 1/1 (a)	Riscossioni (b)	Riaccertamento residui	Residui da riscuotere al 31/12	% (b/a)	
2016	I	148.908,26	87.927,89	-	7.636,40	53.343,97	59,05
	III	246.443,77	176.507,66	-	33.779,58	36.156,53	71,62
2017	I	141.264,00	73.987,23	-	14.876,82	52.399,95	52,38
	III	119.055,74	39.535,11		9,61	79.530,24	33,21
2018	I	197.068,82	140.418,66		0,00	56.650,16	71,25
	III	174.905,66	68.315,71		1,81	106.591,76	39,06
2019	I	209.176,53	143.770,30	-	32,34	65.373,89	68,73
	III	177.091,10	18.334,09		0,00	158.757,01	10,35
2020	I	88.004,74	41.673,16		31,67	46.363,25	47,35
	III	201.597,60	8.859,36	-	625,04	192.113,20	4,39

Fonte: BDAP (Schemi di bilancio - Riepilogo generale delle entrate)

Relativamente alla gestione dei residui i risultati evidenziano percentuali di smaltimento (incidenza degli incassi in c/residui sui residui al 1/1) insoddisfacenti, in particolare per quanto attiene alle risorse del Titolo III.

Con riferimento all'anzianità dei residui conservati in contabilità al 31 dicembre 2020 gli approfondimenti istruttori danno conto della presenza di residui attivi provenienti dagli esercizi 2010-2016 riferibili al titolo III pari ad euro 31.892,61. Si rileva, altresì, la presenza al titolo II di residui risalenti all'esercizio 2010-2016, per euro 16.163,33. L'analisi complessiva dell'anzianità dei residui è illustrata nella seguente tabella estratta dalla Relazione sulla gestione allegata al Rendiconto 2020:

Residui attivi

	2015 e precedenti	2016	2017	2018	2019	2020	Totale
Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	26.001,44	0,00	0,00	15.336,03	5.025,78	87.216,65	133.579,90
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	3.163,33	13.000,00	63.021,13	7.795,94	153.227,53	234.400,00	475.516,93
Titolo 3 - Entrate extratributarie	26.764,53	6.128,28	63.890,47	55.094,78	40.235,34	37.626,20	229.739,60
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	0,00	25.678,85	108.316,95	379.030,02	85.465,88	459.158,00	1.033.659,60
Titolo 9 - Entrate per conto terzi e partite di giro	23.391,39	5.890,50	4.861,00	3.694,00	6.280,50	800,00	43.917,49
Totale	79.320,69	60.697,63	240.989,55	466.989,77	289.235,12	799.210,75	1.916.413,31

Fonte: Relazione sulla gestione allegata al Rendiconto 2020 (pag. 36)

Gli elementi istruttori raccolti e la sopra esposta tabella fanno, dunque, emergere la sussistenza di criticità relativamente alla gestione dei residui attivi, in termini sia di consistenza sia di anzianità degli stessi. Al riguardo, è possibile constatare che:

- alla data del 31/12/2020 sono conservati a residuo crediti con anzianità maggiore di 5 anni pari ad euro 79.320,49, dei quali euro 55.929,10 di parte corrente;
- alla data del 31/12/2020, a fronte di un totale di residui attivi pari a ben 1.916.413,31 euro, di cui 130.018,12 euro di residui provenienti dalla gestione 2016 (euro 50.697,63) e da gestioni precedenti (euro 79.320,49), l'Ente ha effettuato un modesto accantonamento al FCDE, pari ad appena 144.063,36 euro.

Invitata a riferire in ordine agli eventuali interventi assunti o programmati per il miglioramento della capacità di riscossione e la riduzione dello *stock* dei residui, l'Amministrazione comunale ha risposto che *"sta provvedendo ad una accelerazione della rendicontazione degli importi anticipati per il pagamento delle opere di pronto intervento sisma e del personale sisma, allo scopo del miglioramento della capacità di riscossione e dello stock dei residui"*.

Alla luce di quanto esposto, pur nella consapevolezza delle difficoltà dell'attività di riscossione degli enti locali coinvolti nell'emergenza sismica, il Collegio ritiene opportuno evidenziare la connessione esistente tra l'andamento delle riscossioni e l'effettività degli equilibri di bilancio, così come previsti e rendicontati, giacché l'incasso fisiologico è, ordinariamente, espressione del corretto accertamento, *ab origine* stanziamento, dell'entrata (Sezione regionale controllo Marche, deliberazione n. 20/2022/PRSE). Si invita, dunque, l'Amministrazione comunale a monitorare costantemente l'andamento complessivo delle riscossioni adottando i necessari interventi diretti a favorire l'incremento delle percentuali di incasso, ancor più con riferimento al recupero dell'evasione tributaria, il contrasto della quale risponde a imprescindibili criteri di giustizia fiscale e di equità sociale. In questa prospettiva, è il caso di ricordare come una bassa capacità di riscossione possa pregiudicare la dinamica del prelievo delle entrate pubbliche e, in definitiva, possa determinare una compromissione del dovere tributario: tale dovere, riconducibile al valore inderogabile della solidarietà di cui all'art. 2 Cost., è *"preordinato al finanziamento del sistema dei diritti costituzionali, i quali richiedono ingenti quantità di risorse per divenire effettivi"* (Corte cost., sentenza n. 288/2019, § 6.2 del *Considerato in diritto*), sicché *«un'adeguata riscossione è essenziale non solo per la tutela dei diritti sociali, ma anche di gran parte di quelli civili [...]*» (Corte cost., sentenza n. 120/2021, § 2.1.5 del *Considerato in diritto*).

La Sezione osserva, altresì, che le problematiche emerse in tema di capacità di realizzazione delle entrate trovano riscontro, oltre che nel superamento dei correlati parametri di



deficitarietà (cfr. *infra* § 8), nella sussistenza di un consistente ammontare di crediti risalenti a svariati esercizi precedenti conservati nel conto del bilancio cui, peraltro, si accompagnano le sopra esposte perplessità circa l'adeguatezza del FCDE nel fornire effettiva copertura al rischio di credito (cfr. *supra* § 2.1). Al riguardo, giova ricordare che le vigenti norme sull'ordinamento finanziario degli enti locali esigono grande rigore in ordine alla gestione dei residui. Sul tema, l'art. 228, c. 3, TUEL indica che *"Prima dell'inserimento nel conto del bilancio dei residui attivi e passivi l'ente locale provvede all'operazione di riaccertamento degli stessi, consistente nella revisione delle ragioni del mantenimento in tutto od in parte dei residui e della corretta imputazione in bilancio, secondo le modalità di cui all'art. 3, comma 4, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118"*. L'art. 3, comma 4 del d.lgs. n. 118/2011 precisa che: *"Al fine di dare attuazione al principio contabile generale della competenza finanziaria enunciato nell'allegato 1, gli enti di cui al comma 1 provvedono, annualmente, al riaccertamento dei residui attivi e passivi, verificando, ai fini del rendiconto, le ragioni del loro mantenimento [...] Possono essere conservati tra i residui attivi le entrate accertate esigibili nell'esercizio di riferimento, ma non incassate. [...] Al termine delle procedure di riaccertamento non sono conservati residui cui non corrispondono obbligazioni giuridicamente perfezionate"*.

Il Collegio sottolinea, pertanto, come un'idonea contabilizzazione delle partite creditorie in conformità alle norme del TUEL e del d.lgs. n. 118/2011 sia imprescindibile per garantire trasparenza, chiarezza, attendibilità e veridicità dei documenti di bilancio e sia indispensabile, altresì, per indirizzare la gestione dell'Ente nell'ottica della salvaguardia dell'equilibrio economico-finanziario complessivo. In tale prospettiva, il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria precisa che, a seguito dell'adozione a regime del principio della competenza finanziaria cd. potenziata, i residui sono interamente costituiti da obbligazioni scadute (d.lgs. n. 118/2011, all. 4/2, § 9.1); da questo angolo visuale, si può osservare, quindi, che gli scostamenti dai principi del d.lgs. n. 118 del 2011 in tema di armonizzazione dei conti pubblici possono non costituire solamente un vizio formale dell'esposizione contabile, ma risultare strumentali ad una manovra elusiva della salvaguardia degli equilibri del bilancio presidiati dall'art. 81 Cost. (Corte costituzionale, sentenza n. 279/2016).

In conclusione, occorre rilevare come per il Comune si renda indispensabile ed indifferibile una rigorosa ed intensa attività diretta all'incremento della riscossione. La Sezione invita l'Amministrazione comunale a vigilare sulla descritta situazione dei residui attivi, tenendo

conto delle conseguenze che possono derivare da un loro eventuale improprio mantenimento sul risultato di amministrazione e sulla salvaguardia degli equilibri di bilancio (cfr. Sezione regionale controllo Puglia, deliberazione n. 113/2021/PRSE; Sezione regionale controllo Marche, deliberazione n. 34/2022/PRSE).

5. Gestione delle entrate del titolo IV

Relativamente alle entrate del titolo IV, i dati contenuti nelle Relazioni-questionario e nelle relazioni dell'OREF riguardo al "grado di attendibilità delle previsioni e della capacità di riscossione delle entrate finali" descrivono in entrambi gli esercizi in esame la situazione di seguito illustrata:

Titolo IV					
Esercizio	previsione definitiva di competenza (a)	accertamenti c/comp. (b)	% attendibilità delle previsioni (b/a)	incassi c/comp. (c)	% riscossione c/comp. (c/b)
2019	4.294.675,10	187.567,41	4,36	102.101,53	97,03
2020	4.515.721,21	558.208,42	12,36	119.049,52	21,32

Fonte: Elaborazione Cdc su dati delle Relazioni dell'Organo di revisione ai rendiconti 2019-2020

I dati sopra esposti palesano un sensibile scostamento tra stanziamenti/accertamenti/incassi, sicché la Sezione, in sede istruttoria, ha rilevato come tali significativi scostamenti denotino una complessiva gestione delle entrate del titolo IV non in linea con la disciplina del bilancio e, in particolare, con i principi di prudenza, veridicità ed attendibilità.

Sul punto, il Comune ha riferito che "si provvederà nei prossimi bilanci ad una più attenta gestione degli stanziamenti del titolo quarto".

In proposito, il Collegio rammenta che, secondo quanto prescritto dall'art. 162, comma 5 del d.lgs. n. 267/2000, il bilancio «è redatto nel rispetto dei principi di veridicità ed attendibilità». Il d.lgs. n. 118/2011 stabilisce, tra l'altro, che "Il principio della veridicità non si applica solo ai documenti di rendicontazione e alla gestione, ma anche ai documenti di previsione nei quali è da intendersi come rigorosa valutazione dei flussi finanziari (e nel caso anche economici) generati dalle operazioni che si svolgeranno nel futuro periodo di riferimento. Si devono quindi evitare le sottovalutazioni e le sopravvalutazioni delle singole poste che invece devono essere valutate secondo una rigorosa analisi di controllo [...] Le previsioni e in generale tutte le valutazioni a contenuto economico - finanziario e patrimoniale, devono essere, inoltre, sostenute da accurate analisi di tipo storico e programmatico o, in mancanza, da altri idonei ed obiettivi parametri di riferimento,



nonché da fondate aspettative di acquisizione e di utilizzo delle risorse al fine di rendere attendibili i documenti predisposti (principio dell'attendibilità)" (cfr. Principio n. 5 della veridicità, attendibilità, correttezza e comprensibilità, all. 1 al d.lgs. n. 118/2011). In tale ambito è significativo anche quanto stabilito dal principio generale della prudenza laddove prevede che "Nel bilancio di previsione, più precisamente nei documenti sia finanziari sia economici, devono essere iscritte solo le componenti positive che ragionevolmente saranno disponibili nel periodo amministrativo considerato [...]" (cfr. Principio n. 9 della prudenza, all. 1 al d.lgs. n. 118/2011). La Sezione invita, dunque, l'Amministrazione comunale ad un più puntuale rispetto della disciplina contabile al fine di garantire maggior attendibilità e veridicità ai dati di bilancio.

6. Parametri di deficitarietà

A conferma delle problematiche sopra descritte in tema di gestione delle entrate, si rileva per ambedue gli esercizi 2019 e 2020 il superamento da parte del Comune di Sant'Angelo in Pontano del seguente parametro stabilito dal decreto ministeriale del 28/12/2018 (cfr. BDAP - Schemi di bilancio - All. 1) Parametri comuni):

- [P2] - *"Indicatore 2.8 (Incidenza degli incassi delle entrate proprie sulle previsioni definitive di parte corrente) minore del 22%"*

Sul punto, il Comune, sulla scorta di quanto già sopra indicato (cfr. *supra* § 5), ha ribadito che *"sta provvedendo ad una accelerazione della rendicontazione degli importi anticipati per il pagamento delle opere di pronto intervento sisma e del personale sisma, allo scopo del miglioramento della capacità di riscossione e dello stock dei residui"*.

Ai sensi dell'art. 242, comma 1, TUEL, sono da considerarsi in condizioni strutturalmente deficitarie gli enti locali che presentano gravi e incontrovertibili condizioni di squilibrio, rilevabili da un'apposita tabella, da allegare al rendiconto della gestione, contenente parametri obiettivi dei quali almeno la metà presentino valori deficitari; nondimeno, il mancato rispetto anche di uno solo di questi parametri può costituire un indice di allarme sulla tenuta dei conti in termini di sana, prudente e corretta gestione finanziaria (Sezione regionale controllo Marche, deliberazioni n. 34/2022/PRSE e n. 43/2022/PRSE; Sezione regionale controllo Puglia, deliberazione n. 4/2021/PRSP).

7. Servizi conto terzi/partite di giro

Nei questionari relativi agli esercizi dal 2016 al 2020 l'Organo di revisione dichiara di aver riscontrato la conformità della contabilizzazione delle poste inserite tra i servizi per conto di terzi e le partite di giro con quanto stabilito dal principio contabile applicato 4/2, par. 7. Tuttavia, tenuto conto di quanto emerge dall'analisi dei residui, sono stati chiesti all'Ente chiarimenti in ordine alla presenza di residui attivi al titolo IX dell'entrata risalenti agli esercizi dal 2011 al 2015 (per un importo complessivo pari ad euro 26.764,33), in particolare l'accertamento n. 31/2011 per euro 9.029,92, come risulta dall'allegato m) - Elenco residui attivi da riportare al termine dell'anno 2020. Inoltre, nel 2019 risultava cancellato un residuo passivo per Deposito cauzionale per euro 2.208,51, senza pari cancellazione tra i residui attivi.

In sede di controdeduzioni, il Comune ha rappresentato quanto segue: *"Per quanto riguarda il residuo attivo di 9.029,92 euro relativo al rimborso da parte della provincia per le elezioni provinciali dell'anno 2011 è in atto una ricognizione con lo stesso ente provincia per i debiti e crediti reciproci. Si provvederà nell'anno 2022 alla definizione di tali somme. Per quanto riguarda alla cancellazione del residuo passivo, si riferisce ad entrate già incassate negli anni precedenti per i quali non è più dovuta la relativa restituzione"*.

Le argomentazioni prodotte al riguardo dall'Ente non appaiono pienamente esaustive in quanto il Comune non ha adeguatamente motivato la permanenza di residui attivi comunicando che nel 2022 provvederà alla definizione di tali somme.

Sul punto, il Collegio sottolinea come la contabilità c.d. "armonizzata", allo scopo di assicurare gli equilibri della gestione finanziaria, in presenza di residui provenienti da esercizi precedenti, imponga di attivare tempestive e idonee procedure di ricognizione delle singole posizioni creditorie/debitorie in vista del loro progressivo esaurimento; in tale prospettiva, come si è già avuto modo di osservare (cfr. *supra* § 5), il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria precisa, infatti, che, a seguito dell'adozione a regime del principio della competenza finanziaria c.d. "potenziata", i residui sono interamente costituiti da obbligazioni scadute (d.lgs. n. 118/2011, allegato n. 4/2, § 9.1).

Alla luce di quanto rappresentato, la Sezione ritiene, altresì, opportuno ricordare che, a mente di quanto previsto dall'articolo 168 TUEL e dai principi contabili applicati (principio n. 7 allegato 4/2 del d.lgs. n. 118/2011), sono annoverate tra le entrate e le spese per servizi conto terzi/partite di giro quelle poste contabili che costituiscono al tempo stesso un debito



ed un credito, iscritte per conto di soggetti terzi in assenza di qualsiasi discrezionalità ed autonomia decisionale. Da ciò la corrispondenza tra gli stanziamenti e gli accertamenti d'entrata e le previsioni e gli impegni di spesa, nonché tra le relative cancellazioni.

Si sollecita, quindi, l'Amministrazione comunale al puntuale rispetto delle norme vigenti in materia.

8. Emergenza sanitaria Covid e impatto sull'esercizio 2020

L'emergenza sanitaria dovuta al diffondersi della pandemia da COVID-19 ha avuto un inevitabile significativo impatto sulla situazione finanziaria degli enti locali, con la conseguente necessità di adottare, a livelli di governo superiori, interventi di sistema diretti al mantenimento degli equilibri di bilancio. I provvedimenti adottati, inseriti in un quadro normativo d'emergenza, hanno previsto misure di sostegno in favore degli enti locali, misure di volta in volta ridefinite sulla base della evoluzione pandemica.

Sul piano generale, in merito agli *"Effetti sulla gestione finanziaria 2020 connessi all'emergenza sanitaria"*, dal questionario consuntivo 2020 (cfr. pag. 6) si evince che l'Organo di revisione ha verificato la corretta contabilizzazione e utilizzazione dei *"fondi emergenziali"* da parte dell'Ente.

In tale contesto - che ha visto il concretizzarsi di maggiori spese e di minori entrate, compensate, per quanto possibile, da trasferimenti aggiuntivi promananti da livelli di governo superiori - questa Sezione regionale di controllo ha ritenuto necessario effettuare specifici approfondimenti istruttori ed ha chiesto al Comune di produrre sintetica relazione illustrativa in ordine all'impatto sulla gestione 2020 dell'emergenza sanitaria, di esplicitarne gli effetti contabili in termini di minori entrate e di maggiori/minori spese nonché di quantificare i trasferimenti di cui si è beneficiato avendo cura di precisare se accertati ovvero riscossi.

L'Amministrazione comunale ha trasmesso il modello certificazione Covid 19 con la relativa ricevuta di presentazione (la trasmissione risulta essere avvenuta in data 11/05/2021) e la relazione sulla certificazione Covid 2019 relativa all'anno 2020.

Nell'ambito della menzionata certificazione sono indicate le risultanze dell'*"allegato a2 al risultato di amministrazione"* con un importo complessivo con un importo complessivo dei vincoli concernenti i fondi *"emergenziali"* pari ad euro 24.562,03 (pag. 15) ed è rappresentato il correlato avanzo da vincolare come di seguito illustrato (pag. 14):

Avanzo da vincolare	Importo
Eccedenza del fondo funzioni fondamentali e da ristori di entrata non utilizzati nel 2020 (+)	14.381,90
Importo Tari non utilizzata nel 2020	12.769,00
FFF (avanzo vincolato da legge)	27.150,90
Ristori Imu assegnati il 25/3/21 (-)	- 2.588,87
vincolo 2020	24.562,03
Avanzo da ristori di spesa (avanzo vincolato da trasferimenti)	-
VINCOLI TOTALI (allegato a2)	24.562,03

Dunque, nei termini sinteticamente rappresentati, la predetta Relazione sulla Certificazione Covid-19 al 31/12/2020 espone la riconciliazione fra le risultanze della certificazione Covid-19 e l'“allegato a2 al risultato di amministrazione”, da cui si evince la corrispondenza tra l'avanzo scaturente dai dati certificati ed il correlato ammontare di risorse confluite nella parte vincolata del risultato di amministrazione dell'esercizio 2020. D'altro canto, si deve rilevare che l'Ente nulla ha riferito in merito ad eventuali ulteriori risorse ricevute in aggiunta a quelle risultanti dal portale Finanza Locale.

Sul punto, la Sezione non può esimersi dall'evidenziare, in chiave generale, che la corretta determinazione del risultato di amministrazione costituisce un momento cruciale per la misurazione dello stato di salute dell'Ente; pertanto, il Collegio raccomanda all'Amministrazione comunale di attenersi scrupolosamente alle norme che disciplinano la quantificazione delle componenti del risultato di amministrazione e la relativa movimentazione in corso di esercizio. Peraltro, con specifico riferimento ai fondi “emergenziali”, non è superfluo richiamare l'art.13 del decreto-legge n. 4/2022, recentemente convertito con modificazioni dalla legge 28 marzo 2022, n. 25, che ha concesso agli enti locali la facoltà di utilizzare anche nel 2022 le risorse del fondo funzioni 2021 (articolo 1, comma 822, legge 178/2020) e le altre risorse erogate dallo Stato per fronteggiare l'emergenza Covid-19 nel 2020 e nel 2021. In merito all'impiego di queste risorse anche nell'anno 2022, la norma dell'articolo 13 del decreto-legge n. 4/2022 è chiara nello specificare che l'utilizzo delle stesse debba mantenere la medesima finalità per cui le risorse sono state assegnate (“possono essere utilizzate anche nell'anno 2022 per le finalità cui sono state assegnate”). In tale prospettiva, la Sezione invita l'Amministrazione comunale a mantenere una corretta

gestione dei vincoli del risultato di amministrazione, in conformità alla relativa disciplina normativa. Si rammenta, infatti, che «*il risultato di amministrazione è parte integrante, anzi coefficiente necessario, della qualificazione del concetto di equilibrio dei bilanci*» (Corte cost., sentenza n. 247/2017) e che la disciplina della contabilità pubblica, laddove richieda anche complessi elaborati e allegati, deve trovare nel risultato di amministrazione un veicolo trasparente e univoco di rappresentazione degli equilibri nel tempo. In ogni caso, il risultato di amministrazione deve risultare coerente con i profili giuridici inerenti alle partite creditorie e debitorie (Corte costituzionale, sentenza n. 274/2017) e con le prescrizioni fornite dalle norme di legge e dai principi contabili relativamente alle sue componenti.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per le Marche

ACCERTA

i profili di criticità e le irregolarità di cui in parte motiva

RACCOMANDA

- al Comune di attenersi a comportamenti conformi ad una sana gestione finanziaria e di porre in essere azioni volte a garantire il superamento delle evidenziate criticità ed il mantenimento di una corretta gestione finanziaria e contabile, riservandosi, in occasione del controllo sui rendiconti degli esercizi finanziari successivi, di verificare la corretta applicazione della normativa inerente ai profili rilevati;
- all'Organo di revisione economico-finanziaria di esercitare la propria funzione di collaborazione e vigilanza con la massima diligenza, anche con specifico riferimento alle osservazioni sopra formulate, nel pieno rispetto della vigente normativa.

DISPONE

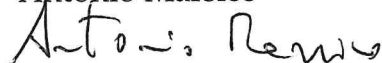
che la presente deliberazione sia trasmessa, telematicamente, al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale e all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Sant'Angelo in Pontano (MC).

Ai sensi dell'articolo 31 del decreto-legislativo 14 marzo 2013, n. 33, la presente pronuncia dovrà, altresì, essere pubblicata sul sito Internet dell'Amministrazione comunale secondo le modalità di legge.

Così deciso nella Camera di consiglio del 16 maggio 2022.

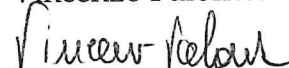
Il Magistrato relatore

Antonio Marsico



Il Presidente

Vincenzo Palomba



Depositata in Segreteria in data 17 maggio 2022.

Il Direttore della Segreteria

dott.ssa Barbara Mecozzi



