



Deliberazione n. 141/2020/PRSE  
Comune di Gaeta (LT)  
Esercizi finanziari 2015-2018

**REPUBBLICA ITALIANA**  
**LA CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO**  
*composta dai magistrati*

Roberto BENEDETTI	Presidente;
Alessandro FORLANI	Consigliere;
Carla SERBASSI	Consigliere;
Ottavio CALEO	Referendario;
Marinella COLUCCI	Referendario (relatore);
Giuseppe LUCARINI	Referendario.

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

**DELIBERAZIONE**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VISTE le relazioni-questionario predisposte dall'Organo di revisione del comune di Gaeta (LT) sui rendiconti per gli esercizi dal 2015 al 2018;

VISTA la richiesta istruttoria, prot. Cdc n. 4933 del 22/09/2020;

VISTA la risposta del comune di Gaeta, prot. Cdc n. 6396 del 04/12/2020 e i relativi allegati;

VISTA l'ordinanza n. 43/2020, con cui il Presidente ha convocato la Sezione per l'Adunanza in data odierna, da svolgersi mediante collegamento da remoto;

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

RITENUTA la legittimità delle Adunanze "da remoto" ex art. 85, comma 3, lett. e) del d.l. 17 marzo 2020, n. 18 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27/2020), come modificato dal decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, convertito con la legge 25 giugno

2020 n. 70 e, da ultimo, dall'art. 26 ter del d.l. 14 agosto 2020, n. 104 (conv. dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126), ai fini dello svolgimento dell'attività di controllo finanziario sugli enti locali di competenza della Sezione, avendo garantito il contraddittorio in forma cartolare con l'Amministrazione interessata e la collegialità della decisione;

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

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

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

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

UDITO il relatore, dott.ssa Marinella Colucci.

#### **PREMESSO CHE**

a seguito dell'esame dei questionari per gli esercizi finanziari dal 2015 al 2018, è stata svolta un'attività istruttoria (prot. Cdc n. 4933 del 22/09/2020), per acquisire informazioni e chiarimenti in merito a diverse criticità riscontrate nell'ambito delle verifiche d'ufficio. Con successiva nota prot. Cdc n. 6396 del 04/12/2020 (e relativi allegati), l'Ente ha dato riscontro a quanto richiesto, nei termini che saranno di seguito meglio evidenziati.

Ciò posto, il Magistrato istruttore, considerato che il contraddittorio con l'Ente si è già instaurato in via cartolare e che le criticità emerse trovano riscontro documentale, ha

chiesto al Presidente della Sezione di sottoporre le risultanze dell'istruttoria svolta sul comune di Gaeta (LT) all'esame del Collegio.

### CONSIDERATO IN DIRITTO

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

accertamento, *“i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio”* e a trasmettere alla Corte i provvedimenti adottati in modo che la magistratura contabile possa verificare, nei successivi trenta giorni, se gli stessi sono idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. In caso di mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o di esito negativo della valutazione, *“è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria”*. Come precisato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 60/2013), l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d. l. n. 174 del 2012, hanno istituito ulteriori tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio. Tali controlli si collocano, pertanto, su un piano nettamente distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa di natura collaborativa, almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo spettante alla Corte dei conti sulla legittimità e sulla regolarità dei conti. Queste verifiche sui bilanci degli enti territoriali sono compatibili con l'autonomia di Regioni, Province e Comuni, in forza del supremo interesse alla legalità costituzionale - finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica perseguito dai suddetti controlli di questa Corte in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 Cost. Alla Corte dei conti è, infatti, attribuito il vaglio sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico. Tali prerogative assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che, nel comma premesso al comma 1 dell'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito

pubblico. Qualora le irregolarità esaminate dalla Sezione regionale non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'art. 148 bis, co. 3 del TUEL, siffatta funzione del controllo sui bilanci di questa Corte suggerisce di segnalare agli Enti anche irregolarità contabili non gravi o meri sintomi di precarietà, soprattutto se accompagnate e potenziate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, anche al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l'amministrazione di ciascun Ente. In ogni caso, l'Ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni che ha ricevuto e a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento.

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

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

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

## **2. Irregolarità della gestione finanziaria.**

Tenuto conto di quanto emerso in sede istruttoria, la Sezione illustra, nel prosieguo, le principali criticità riscontrate, riservando sulle stesse, e su tutte le altre segnalate in sede istruttoria, gli eventuali ed ulteriori approfondimenti che risulteranno necessari in occasione delle verifiche sui rendiconti degli esercizi successivi.

Tutti gli esercizi sopravvenienti nel tempo sono, difatti, collegati fra loro "in modo ordinato e concatenato" in quanto, come sottolineato in più occasioni dalla giurisprudenza contabile e da quella costituzionale, *"il principio di continuità degli esercizi finanziari pubblici, che è uno dei parametri teleologicamente collegati al principio*

*dell'equilibrio pluriennale del bilancio di cui all'art. 81 Cost., esige che ogni rendiconto sia geneticamente collegato alle risultanze dell'esercizio precedente, dalle quali prende le mosse per la determinazione delle proprie"* (in tal senso, Corte cost., 5 marzo 2018, n. 49; il principio è richiamato anche dalla Corte dei conti, Sezione delle autonomie, in occasione dell'elaborazione delle linee guida sui rendiconti 2018 e 2019, approvate rispettivamente con la deliberazione n. 12/2019/INPR e la deliberazione n. 9/2020/INPR).

In via preliminare, rispetto alle criticità contabili sotto riportate, si fa presente che, dal 2015 al 2017, i rendiconti risultano approvati in ritardo rispetto ai termini di cui all'articolo 227 del TUEL (rendiconto 2015: deliberazione consiliare n. 40 del 07/06/2016; rendiconto 2016: deliberazione consiliare n. 29 del 05/06/2017; rendiconto 2017: deliberazione consiliare n. 28 del 29/05/2018), mentre il rendiconto 2018 risulta approvato nei termini di legge (delibera consiliare n. 21 del 29/04/2019). L'Ente ha riferito che i ritardi di cui sopra sono principalmente imputabili all'entrata in vigore della nuova armonizzazione contabile e alle nuove operazioni di riaccertamento dei residui. Ciò posto, la Sezione invita l'Ente ad adottare ogni misura utile al rispetto dei termini di cui all'art. 227 del TUEL, così come già fatto in occasione dell'approvazione del rendiconto 2018.

## **2.A. Gestione della cassa, anticipazione di liquidità e disavanzo di amministrazione.**

Di seguito, si riporta la situazione complessiva di cassa dell'Ente, così come confermata in sede istruttoria, con un aggiornamento del dato al 31/12/2019.

	2015	2016	2017	2018	2019
Fondo Cassa al 31.12	0,00	35.883,97	2.871.596,21	1.964.553,23	6.150.267,81
Di cui cassa vincolata	3.835.692,92	5.304.919,57	9.288.301,01	11.092.107,33	11.752.884,81
Anticipazione di tesoreria riscossa in competenza	18.460.263,53	19.631.613,34	4.112.366,37	13.836.839,35	/
Anticipazione di tesoreria rimborsata in competenza	17.627.686,82	19.631.613,34	4.112.366,37	13.836.839,35	/
Anticipazione di liquidità	Nel 2015 € 509.170,52; nel 2014 € 504.407,34; nel 2013 € 2.858.794,72. Totale: 3.872.372,58				1.420.640,69

Per completezza informativa, si riporta, di seguito, anche la tabella relativa all'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria e delle entrate vincolate per il periodo 2015-2019, sempre confermata dall'Ente in sede istruttoria.

	2015	2016	2017	2018	2019
Importo dell'anticipazione complessivamente concessa ai sensi dell'art. 222 del TUEL	12.037.342,61	11.848.565,17	11.135.123,53	13.719.889,05	8.950.166,76
Importo delle entrate vincolate utilizzate in termini di cassa per spese correnti, ai sensi dell'art. 195 co. 2 TUEL	3.835.692,92	5.304.919,57	9.288.301,01	11.092.107,33	11.752.884,81
Giorni di utilizzo dell'anticipazione	270	252	51	160	0
Importo massimo della anticipazione giornaliera utilizzata	4.928.081,75	4.138.829,09	1.875.566,18	2.079.416,34	0
Importo anticipazione non restituita al 31/12	0	0	0	0	0
Importo delle somme maturate a titolo di interessi passivi al 31/12	19.131,24	41.966,03	3.421,78	9.033,29	0

Ciò posto, si rappresenta quanto segue:

- L'Ente, nelle annualità antecedenti il 2015, ha fatto ricorso alle anticipazioni di tesoreria: nel 2013 per n. 314 giorni e nel 2014 per n. 305 giorni, con importi non restituiti al 31/12/2013 pari ad euro 97.336,45 e al 31/12/2014 pari ad euro 944.055,51; si registrano somme maturate a titolo di interessi pari ad euro 5.299,07 nel 2013 e ad euro 7.016,85 nel 2014. Dai dati della tabella sopra riportata si rileva il rimborso integrale del debito verso il tesoriere e che nel 2019 non è stato necessario ricorrere a tale forma di indebitamento a breve termine. Sul punto, la Sezione invita l'Ente a monitorare il ricorso all'anticipazione di tesoreria, rammentando che la stessa, avendo carattere eccezionale per il superamento di crisi di liquidità meramente temporanee, non può divenire mezzo ordinario e fisiologico di gestione per il pagamento delle spese.

- I dati contabili relativi all'esercizio 2016 evidenziano la cancellazione di residui passivi del titolo 5 per l'importo di euro 2.861.807,77.

Tale importo si riferisce all'anticipazione di liquidità, poi accantonato nel risultato di amministrazione 2016 alla voce "Altri accantonamenti" (quest'ultima pari complessivamente ad euro 3.455.613,49, in quanto ad euro 2.861.807,77 se ne aggiungono euro 593.805,72, relativi al fondo contenzioso, come di sotto riportato).



Composizione parte accantonata del risultato di amministrazione al 31/12/2016	
<b>Parte accantonata</b>	
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/2016	21.618.964,72
Accantonamento residui perenti al 31/12/2016 (solo per le regioni) <sup>(5)</sup>	0,00
Fondo anticipazioni liquidità DL 35 del 2013 e successive modifiche e rifinanziamenti	2.861.807,77
Fondo perdite società partecipate	0,00
Fondo contenzioso	593.805,72
Altri accantonamenti	0,00
<b>Totale parte accantonata</b>	<b>25.075.578,21</b>

L'anticipazione di liquidità complessivamente ottenuta dall'Ente, ai sensi del D.L. n. 35/2013, risulta pari ad euro 3.872.372,58 (nel 2013 euro 2.858.794,72; nel 2014 euro 504.407,34; nel 2015 euro 509.170,52), di cui risultano accantonamenti nel risultato di amministrazione 2016, 2017 e 2019, rispettivamente per euro 2.861.807,77 (2016 e 2017) ed euro 2.398.920,95 (2019).

Di seguito, si riporta il prospetto esplicativo dell'evoluzione dell'anticipazione di liquidità concessa dal 2013 al 2019, su cui l'Ente ha dichiarato che *"Il Comune, al fine del pagamento dei propri debiti, a decorrere dal 2013 ha fatto ricorso alle anticipazioni di liquidità disposte dal D.L. n. 35/2013 e ss.mm.ii. In sede di contabilizzazione, iscriveva il debito in quota capitale verso la C.D.P. tra i residui passivi. Si evidenzia che il comune per tutte le richieste di anticipazione, in luogo del termine massimo di 30 anni consentito dalla legge, ha optato per la restituzione a rate costanti nel più breve termine di 15 anni"*.

Anno	2013	2014	2015
Residuo debito (+)	-	2.858.794,72	3.085.160,57
Nuovi prestiti (+)	2.858.794,72	504.407,34	509.170,52
Prestiti rimborsati (-)	-	278.041,49	314.581,35
<b>Totale fine anno</b>	<b>2.858.794,72</b>	<b>3.085.160,57</b>	<b>3.279.749,74</b>

Anno	2016	2017	2018	2019
Residuo debito (+)	3.279.749,74	3.072.677,57	2.861.807,77	2.619.967,12
Nuovi prestiti (+)	-			
Prestiti rimborsati (-)	207.072,17	210.869,80	241.840,65	221.046,17
<b>Totale</b>	<b>3.072.677,57</b>	<b>2.861.807,77</b>	<b>2.619.967,12</b>	<b>2.398.920,95</b>
Altre variazioni +/- (residui da riportare)	210.869,80	-	-	-
<b>Totale fine anno</b>	<b>2.861.807,77</b>	<b>2.861.807,77</b>	<b>2.619.967,12</b>	<b>2.398.920,95</b>

Con riferimento all'importo di euro 210.869,80 e, dunque, al fatto che nel 2016 e nel 2017 l'accantonamento nel risultato di amministrazione a titolo di FAL risulta il medesimo, l'Ente ha chiarito che *"nell'anno 2016, esercizio in cui, nel rispetto dei nuovi principi contabili, sono stati cancellati i residui passivi a titolo 5 spesa. Poiché il riaccertamento dei residui viene effettuato materialmente nell'esercizio successivo (2017), non è stato possibile eliminare le quota capitale da rimborsare nell'esercizio 2017 in quanto la prima rata risultava già pagata (scadenza 01/02/2017). La quota capitale da rimborsare nell'anno 2017, pari ad € 210.869,80, è stata quindi pagata in c/residui 2015 e precedenti. Per questa ragione, la tabella precedente, nel rigo "Totale fine anno", riporta per gli esercizi 2016 e 2017 lo stesso importo, anche se l'effettivo importo residuo del debito al 31.12 è quello riportato nel rigo "Totale"."*

L'Ente ha, altresì, riferito di aver usufruito della facoltà di cui all'art. 2, comma 6, del D.L. n. 78/2015 e che *"Il comune di Gaeta, quindi, a partire dal rendiconto dell'esercizio 2019 ha dovuto esporre nel risultato di amministrazione l'intero accantonamento del FAL, per un importo di € 2.398.920,95, pari alle rate che in base ai piani di ammortamento dovranno essere rimborsate negli esercizi successivi. In sede di approvazione del rendiconto 2019 il Comune ha tenuto conto delle previsioni legislative adottate a seguito della sentenza della Corte costituzionale ed ha riaccantonato un fondo anticipazione di liquidità (FAL) pari ad € 2.398.920,95. Questo accantonamento ha comportato un peggioramento del disavanzo di amministrazione rispetto all'esercizio precedente, da ripianarsi secondo le modalità di cui all'articolo 39 ter della Legge n. 8/2020, che tuttavia non ha determinato nuovo disavanzo da ripianare secondo le modalità ordinarie..."*.

A seguito dell'accantonamento, nel risultato di amministrazione 2019, dell'importo di euro 2.398.920,95 a titolo di FAL, l'evoluzione della parte disponibile (lett. E) dal 2015 al 2019 è la seguente:

	01/01/2015	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Parte disponibile (lett. E)</b>	- 8.584.943,87	-8.298.779,07	-7.918.725,46	-7.562.194,64	-7.254.018,34	-9.533.135,65

Al netto, dunque, della quota di euro 2.398.920,95 (che l'Ente dovrà ripianare ai sensi dell'art. 39-ter del D.L. n. 162/2019), nel 2019 non emerge un ulteriore disavanzo rispetto al 2018, atteso che la parte disponibile al 2018 risulta pari ad euro - 7.254.018,34,

da confrontare con l'importo di euro -7.134.214,70 (dato dalla differenza tra euro 9.533.135,65 ed euro 2.398.920,95) nel 2019.

Per quanto riguarda, invece, il rispetto delle previsioni di cui all'art. 4, comma 2, D.M. 2/4/2015, si fa presente che l'Ente, in sede di riaccertamento straordinario dei residui all'1/1/2015, ha dichiarato un maggior disavanzo di euro -8.584.943,87, da ripianare in trenta annualità, con quote annuali pari ad euro 286.164,80.

Sul punto, la Sezione osserva che il ripiano della quota e il conseguente miglioramento del risultato di amministrazione risponde ad una logica annuale, in virtù della quale, anno dopo anno, dal confronto tra i risultati di amministrazione (lett. E), deve emergere un miglioramento almeno pari alla quota da ripianare. Ai sensi dell'art. 4, comma 2, D.M. 2/4/2015, se da tale confronto risulta che il disavanzo applicato non è stato recuperato, la quota non recuperata nel corso dell'esercizio, o il maggiore disavanzo registrato rispetto al risultato di amministrazione dell'esercizio precedente, è interamente applicata al primo esercizio del bilancio di previsione in corso di gestione, in aggiunta alla quota del recupero del maggiore disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario prevista per tale esercizio, in attuazione dell'art. 3, comma 16, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

Nel caso di specie, il miglioramento atteso è stato conseguito in un'ottica pluriennale, dal 2015 al 2019, ma non annualmente (tra il 2019 e il 2018, difatti, al netto della quota da ripianare ai sensi dell'art. 39-ter del D.L. n. 162/2019, il miglioramento conseguito è inferiore alla quota di euro 286.164,80). Rispetto alla quota annuale di euro 286.164,80, il miglioramento effettivamente registrato dal 2015 al 2019 (al netto della quota di FAL di euro 2.398.920,95) risulta pari ad euro 1.450.729,17 ( $=8.584.943,87 - 7.134.214,70$ ), a fronte di un miglioramento atteso di euro 1.430.824,00 ( $=286.164,80 \times 5$ ).

Se, dunque, in un'ottica di attualizzazione del controllo, da un lato, si rileva che vi è stato un miglioramento complessivo nel percorso di rientro dal maggior disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui, dall'altro la Sezione invita l'Ente ad uno scrupoloso rispetto delle modalità di ripiano del disavanzo previste dall'art. 3, comma 16, del d.lgs. n. 118/2011 e dal decreto attuativo D.M. 2 aprile 2015, a tutela degli equilibri di bilancio.

Come sopra evidenziato, difatti, la verifica e il monitoraggio del corretto andamento del recupero delle quote di ripiano del maggior disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui all'1/1/2015 vanno effettuati in una logica annuale, rammentando che solo recentemente il Legislatore, con l'articolo 111, comma 4-bis, del D.L. n. 18/2020 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27/2020), ha previsto che *“Il disavanzo di amministrazione degli enti di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, ripianato nel corso di un esercizio per un importo superiore a quello applicato al bilancio, determinato dall'anticipo delle attività previste nel relativo piano di rientro riguardanti maggiori accertamenti o minori impegni previsti in bilancio per gli esercizi successivi in attuazione del piano di rientro, può non essere applicato al bilancio degli esercizi successivi”*.

In conclusione, la Sezione richiama l'Ente ad uno scrupoloso rispetto delle previsioni del D.M. 2/4/2015, in tema di recupero annuale del maggior disavanzo derivante da riaccertamento straordinario dei residui all'1/1/2015, nonché ad un attento monitoraggio del proprio disavanzo di amministrazione 2019, da ripianare, in parte, ai sensi e per gli effetti dell'art. 39-ter del D.L. n. 162/2019.

A tale ultimo proposito, l'Ente ha dichiarato che *“Nel bilancio di previsione 2020-2022, in sede di equilibri di bilancio, nell'entrata dell'esercizio 2020 è stato iscritto, come utilizzo del risultato di amministrazione, un importo pari al fondo anticipazione di liquidità accantonato nel risultato di amministrazione 2019 pari ad € 2.398.920,95, ed il medesimo importo è stato iscritto come fondo anticipazione di liquidità nel titolo 4 della missione 20 programma 03 della spesa dell'esercizio 2020, riguardante il rimborso dei prestiti per € 2.171.420,95 al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio pari ad € 227.500. Ai sensi del comma 2 dell'articolo 39 ter della Legge n. 8/2020 “L'eventuale peggioramento del disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2019 rispetto all'esercizio precedente, per un importo non superiore all'incremento dell'accantonamento al fondo anticipazione di liquidità effettuato in sede di rendiconto 2019, è ripianato annualmente, a decorrere dall'anno 2020, per un importo pari all'ammontare dell'anticipazione rimborsata nel corso dell'esercizio”, per cui, sempre nell'esercizio 2020, è stato iscritto in parte spesa la quota di disavanzo di € 227.500, pari all'ammontare dell'anticipazione rimborsata nel corso dell'esercizio”*.

- Da ultimo, si fa presente che, nel corso dell'istruttoria svolta, è emerso che gli importi di cassa vincolata sono sempre risultati superiori a quelli del fondo cassa al 31/12, per l'intero periodo 2015-2019.

	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Fondo Cassa al 31.12</b>	0,00	35.883,97	2.871.596,21	1.964.553,23	6.150.267,81
<b>di cui cassa vincolata</b>	3.835.692,92	5.304.919,57	9.288.301,01	11.092.107,33	11.752.884,81

L'Ente, nel riconoscere la criticità, ha dichiarato che *"sta procedendo al progressivo reintegro delle quote vincolate"*.

La Sezione, sul punto, richiama l'Ente all'utilizzo delle entrate vincolate in conformità ai dettami dell'art. 195 TUEL e dei principi contabili, richiedendo la pronta ricostituzione delle risorse vincolate, a tutela degli equilibri di bilancio, considerato, in particolare, che le quote da reintegrare sono di importo cospicuo e relative a tutti gli esercizi finanziari esaminati, dal 2015 al 2019.

Con riserva di ogni futura verifica.

## **2.B. Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE).**

Con riferimento al FCDE, si riportano, di seguito, gli importi accantonati dall'Ente, a consuntivo dal 2015 al 2019, con indicazione del relativo metodo di calcolo, così come confermato dall'Ente.

FCDE	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Euro</b>	15.189.228,15	21.618.964,72	23.239.865,10	24.248.916,88	23.211.805,69
<b>METODO DI CALCOLO</b>	ORDINARIO	ORDINARIO	ORDINARIO	ORDINARIO	ORDINARIO

In sede istruttoria, l'Ente ha trasmesso agli atti della Sezione la relazione dell'Organo di revisione sul consuntivo 2016 (mai trasmessa in precedenza), in cui si legge che l'importo accantonato a rendiconto 2016 a titolo di FCDE è pari ad euro 21.618.964,72 e che tale importo è stato calcolato con metodo ordinario *"con la media semplice tra incassato ed accertato"*. A tale proposito, la Sezione evidenzia che il riferimento alla media semplice tra incassato ed accertato riguarda il calcolo del FCDE a bilancio di previsione e non a consuntivo.

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

Esclusivamente in sede di bilancio di previsione, peraltro, è possibile effettuare l'abbattimento del FCDE e tale abbattimento, secondo i principi contabili, risulta *“Con riferimento agli enti locali, nel 2015 è stanziata in bilancio una quota dell'importo dell'accantonamento quantificato nel prospetto riguardante il fondo crediti di dubbia esigibilità allegato al bilancio di previsione pari almeno al 36 per cento, se l'ente non ha aderito alla sperimentazione di cui all'articolo 36, e al 55 per cento, se l'ente ha aderito alla predetta sperimentazione. Nel 2016 per tutti gli enti locali lo stanziamento di bilancio riguardante il fondo crediti di dubbia esigibilità è pari almeno al 55 per cento, nel 2017 è pari almeno al 70 per cento, nel 2018 è pari almeno al 75 per cento, nel 2019 è pari almeno all'85 per cento, nel 2020 è pari almeno al 95 per cento e dal 2021 l'accantonamento al fondo è effettuato per l'intero importo”* (sul punto, *ex multis*, vd. deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 253/2017/PRSP).

A consuntivo, invece, non solo non è consentito alcun abbattimento del FCDE, ma la quantificazione dello stesso è determinata applicando, *«all'importo complessivo dei residui attivi, sia di competenza dell'esercizio cui si riferisce il rendiconto, sia degli esercizi precedenti»*, il complemento a 100 della media del rapporto tra incassi in conto residui e importo dei residui attivi all'inizio di ogni anno degli ultimi 5 esercizi (per il 2019, il quinquennio di riferimento è 2015-2019; per il 2018, 2014-2018, ecc.).

Ciò posto, per gli esercizi finanziari successivi al 2016, non si rileva tale erroneo riferimento nelle relazioni dell'Organo di revisione, il quale, peraltro, nella nota prot. Cdc n. 6396 del 04/12/2020, attesta la congruità dell'accantonamento a titolo di FCDE per l'intero periodo contabile in esame, anche con riguardo al decremento del FCDE di consuntivo 2019 rispetto a quello di consuntivo 2018.

Sul punto, l'Ente ha fatto presente che *“la riduzione dell'accantonamento del 2019 rispetto all'esercizio 2018 dipende dunque dalla diversa consistenza dei residui attivi nei due esercizi che, di conseguenza, determina differenti percentuali di accantonamento”*.

COMPOSIZIONE DELL'ACCANTONAMENTO AL FONDO CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITA' E AL FONDO SVALUTAZIONE CREDITI - ANNO 2018							
TIPOLOGIA	DENOMINAZIONE	RESIDUI ATTIVI FORMATISI NELL'ESERCIZIO CUI SI RIFERISCE IL RENDICONTO (a)	RESIDUI ATTIVI DEGLI ESERCIZI PRECEDENTI (b)	TOTALE RESIDUI ATTIVI (c) = (a) + (b)	IMPORTO MINIMO DEL FONDO (d)	FONDO CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITA' (e)	% di accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità (f) = (e) / (c)
	ENTRATE CORRENTI DI NATURA TRIBUTARIA, CONTRIBUTIVA E PEREQUATIVA						
1010100	Tipologia 101: Imposte, tasse e proventi assimilati	2.317.810,13	5.844.169,55	8.161.979,68	5.970.488,14	5.970.488,14	73,15%
	di cui accertati per cassa sulla base del principio contabile 3.7	-	-	-	-	-	-
	Tipologia 101: Imposte, tasse e proventi assimilati non accertati per cassa	2.317.810,13	5.844.169,55	8.161.979,68	5.970.488,14	5.970.488,14	73,15%
	TOTALE TITOLO 1	2.317.810,13	5.844.169,55	8.161.979,68	5.970.488,14	5.970.488,14	
	ENTRATE EXTRATRIBUTARIE						
3020000	Tipologia 200: Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	2.190.582,91	20.024.328,05	22.214.910,96	18.278.428,74	18.278.428,74	82,28%
	TOTALE TITOLO 3	2.190.582,91	20.024.328,05	22.214.910,96	18.278.428,74	18.278.428,74	
	TOTALE GENERALE	4.508.393,04	25.868.497,60	30.376.890,64	24.248.916,88	24.248.916,88	
	DI CUI FONDO CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITA' DI PARTE CORRENTE (n)				24.248.916,88	24.248.916,88	

COMPOSIZIONE DELL'ACCANTONAMENTO AL FONDO CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITA' E AL FONDO SVALUTAZIONE CREDITI - ANNO 2019							
TIPOLOGIA	DENOMINAZIONE	RESIDUI ATTIVI FORMATISI NELL'ESERCIZIO CUI SI RIFERISCE IL RENDICONTO (a)	RESIDUI ATTIVI DEGLI ESERCIZI PRECEDENTI (b)	TOTALE RESIDUI ATTIVI (c) = (a) + (b)	IMPORTO MINIMO DEL FONDO (d)	FONDO CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITA' (e)	% di accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità (f) = (e) / (c)
	ENTRATE CORRENTI DI NATURA TRIBUTARIA, CONTRIBUTIVA E PEREQUATIVA						
1010100	Tipologia 101: Imposte, tasse e proventi assimilati	2.632.065,16	6.594.587,92	9.226.653,08	7.182.026,76	7.182.026,76	77,84%
	di cui accertati per cassa sulla base del principio contabile 3.7	-	-	-	-	-	-
	Tipologia 101: Imposte, tasse e proventi assimilati non accertati per cassa	2.632.065,16	6.594.587,92	9.226.653,08	7.182.026,76	7.182.026,76	77,84%
	TOTALE TITOLO 1	2.632.065,16	6.594.587,92	9.226.653,08	7.182.026,76	7.182.026,76	
	ENTRATE EXTRATRIBUTARIE						
3020000	Tipologia 200: Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	4.471.171,29	15.837.683,30	20.308.854,59	16.029.778,93	16.029.778,93	78,93%
	TOTALE TITOLO 3	4.471.171,29	15.837.683,30	20.308.854,59	16.029.778,93	16.029.778,93	
	TOTALE GENERALE	7.103.236,45	22.432.271,22	29.535.507,67	23.211.805,69	23.211.805,69	
	DI CUI FONDO CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITA' DI PARTE CORRENTE (n)				23.211.805,69	23.211.805,69	

Da ultimo, tenuto conto dell'espresso riferimento contenuto nella relazione dell'Organo di revisione sul consuntivo 2019, si fa presente che le previsioni di cui all'art. 1, comma 1015, della legge n. 145/2018 (secondo cui nel corso del 2019 gli enti locali possono variare il bilancio di previsione 2019-2021 per ridurre il fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato per l'esercizio 2019 ad un valore pari all'80 per cento dell'accantonamento quantificato nell'allegato al bilancio riguardante il fondo crediti di dubbia esigibilità, se sono verificate alcune condizioni previste espressamente dalla norma) si riferiscono sempre allo stanziamento del FCDE in bilancio di previsione e mai all'accantonamento dello stesso nel rendiconto. Si rammenta, inoltre, la recente previsione di cui all'art. 107-bis del D.L. n. 18/2020, in tema di quantificazione del FCDE, secondo cui "A decorrere dal rendiconto 2020 e dal bilancio di previsione 2021 gli enti di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, possono calcolare il fondo

*crediti di dubbia esigibilità delle entrate dei titoli 1 e 3 accantonato nel risultato di amministrazione o stanziato nel bilancio di previsione calcolando la percentuale di riscossione del quinquennio precedente con i dati del 2019 in luogo di quelli del 2020”.*

In conclusione, si invita l’Ente a monitorare la corretta determinazione del FCDE, nel rispetto delle previsioni di cui al punto 3.3 e all’esempio n. 5 dell’allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011.

Con riserva di ogni futura verifica.

## **2.C. Gestione dei residui attivi e passivi. Riscossione delle entrate.**

In merito alla mole dei residui attivi, in sede istruttoria è emerso, nel 2015, 2016 e 2017, lo sfioramento del parametro deficitario n. 3 ex D.M. 18/02/2013 *“ Ammontare dei residui attivi provenienti dalla gestione dei residui attivi e di cui al titolo I e al titolo III superiore al 65 %, ad esclusione eventuali residui da risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio di cui all'art. 2 del D.L. n. 23 o di fondo di solidarietà all'art. 1 comma 380 della L. 24 dic. 2012 n. 228, rapportata agli accertamenti della gestione di competenza delle entrate dei medesimi titoli I e III ad esclusione degli accertamenti delle predette risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio o solidarietà”* e, nel 2016, anche lo sfioramento del parametro deficitario n. 2 ex D.M. 18/02/2013 *“ Volume dei residui attivi di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza e relativi ai titoli I e III, con l'esclusione delle risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio di cui all'art. 2 del D.L. n. 23 del 2011 o di fondo di solidarietà di cui all'art. 1, comma 380 della L. 24 dic. 2012 n. 228, superiori al 42% rispetto ai valori di accertamento delle entrate dei medesimi titoli I e III esclusi gli accertamenti delle predette risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio o fondo di solidarietà”.*

Si riporta, di seguito, l’ammontare dei residui attivi e passivi al 31/12, per ciascuna delle annualità in esame, nonché l’andamento dei residui attivi (titoli 1, 3, 9) e passivi (titoli 1, 2) e le percentuali di riscossione e pagamento realizzate negli esercizi dal 2015 al 2019.

	<b>31/12/2015</b>	<b>31/12/2016</b>	<b>31/12/2017</b>	<b>31/12/2018</b>	<b>31/12/2019</b>
<b>Residui Attivi</b>	44.921.963,69	59.595.015,95	52.837.144,62	49.715.317,47	49.710.391,55
<b>Residui Passivi</b>	19.737.631,37	20.463.623,73	19.143.220,54	15.356.594,51	16.518.736,12



GESTIONE DEI RESIDUI ATTIVI 2015			
	Titolo 1	Titolo 3	Titolo 9
Residui rimasti da riscuotere alla data dell'1/1	8.467.201,97	22.276.972,18	118.096,47
Residui riscossi	3.275.480,81	2.924.907,90	12.457,98
Residui stralciati o cancellati	611.250,78	1.215.759,23	5.021,85
Maggiori residui attivi			
Residui da riscuotere alla data del 31/12	4.580.470,38	18.136.305,05	100.616,64
	41,69%	13,89%	11,02%
GESTIONE DEI RESIDUI ATTIVI 2016			
	Titolo 1	Titolo 3	Titolo 9
Residui rimasti da riscuotere alla data dell'1/1	8.475.151,50	22.591.290,93	114.843,68
Residui riscossi	2.340.680,11	2.289.130,04	7.244,12
Residui stralciati o cancellati	497.142,01	1.597.130,41	8.054,32
Maggiori residui attivi			
Residui da riscuotere alla data del 31/12	5.637.329,38	18.705.030,48	99.545,24
	29,34%	10,13%	6,78%
GESTIONE DEI RESIDUI ATTIVI 2017			
	Titolo 1	Titolo 3	Titolo 9
Residui rimasti da riscuotere alla data dell'1/1	10.750.428,99	29.606.422,35	120.538,04
Residui riscossi	3.625.002,88	2.160.123,46	11.250,60
Residui stralciati o cancellati	645.510,70	1.529.664,99	2.870,16
Maggiori residui attivi			
Residui da riscuotere alla data del 31/12	6.479.915,41	25.916.633,90	106.417,28
	35,87%	7,30%	9,56%

GESTIONE DEI RESIDUI ATTIVI 2018			
	Titolo 1	Titolo 3	Titolo 9
Residui rimasti da riscuotere alla data dell'1/1	11.253.180,01	30.815.801,37	138.145,85
Residui riscossi	3.539.379,98	1.463.848,96	5.000,00
Residui stralciati o cancellati	764.481,00	1.607.398,36	38.067,59
Maggiori residui attivi			
Residui da riscuotere alla data del 31/12	6.949.319,03	27.744.554,05	95.078,26
	33,74%	5,01%	5,00%
GESTIONE DEI RESIDUI ATTIVI 2019			
	Titolo 1	Titolo 3	Titolo 9
Residui rimasti da riscuotere alla data dell'1/1	10.791.402,08	30.792.098,60	117.967,85
Residui riscossi	2.408.717,81	1.723.327,94	9.677,92
Residui stralciati o cancellati	1.243.405,14	6.470.337,58	14.111,12
Maggiori residui attivi			
Residui da riscuotere alla data del 31/12	7.139.279,13	22.598.433,08	94.178,81
	25,23%	7,09%	9,32%

GESTIONE DEI RESIDUI PASSIVI 2015		
	Titolo 1	Titolo 2
Residui rimasti da pagare alla data dell'1/1	12.634.264,31	21.076.254,95
Residui PAGATI	4.397.260,99	2.271.715,99
Residui stralciati o cancellati	6.422.730,62	17.411.840,26
Residui da pagare alla data del 31/12	1.814.272,70	1.392.698,70
	70,79%	61,99%

GESTIONE DEI RESIDUI PASSIVI 2016		
	Titolo 1	Titolo 2
Residui rimasti da pagare alla data dell'1/1	7.788.817,83	7.465.368,32
Residui PAGATI	4.056.425,14	3.511.636,54
Residui stralciati o cancellati	673.429,52	53.800,69
Residui da pagare alla data del 31/12	3.058.963,17	3.899.931,09
	57,01%	47,38%
GESTIONE DEI RESIDUI PASSIVI 2017		
	Titolo 1	Titolo 2
Residui rimasti da pagare alla data dell'1/1	9.638.820,63	5.689.110,24
Residui PAGATI	5.703.152,82	2.478.541,72
Residui stralciati o cancellati	1.048.805,00	84.772,03
Residui da pagare alla data del 31/12	2.886.862,81	3.125.796,49
	66,39%	44,23%
GESTIONE DEI RESIDUI PASSIVI 2018		
	Titolo 1	Titolo 2
Residui rimasti da pagare alla data dell'1/1	10.660.372,46	7.995.127,48
Residui PAGATI	6.440.381,50	2.826.178,69
Residui stralciati o cancellati	1.037.065,90	641.044,27
Residui da pagare alla data del 31/12	3.182.925,06	4.527.904,52
	66,92%	38,43%

GESTIONE DEI RESIDUI PASSIVI 2019		
	Titolo 1	Titolo 2
<b>Residui rimasti da pagare alla data dell'1/1</b>	9.336.730,69	5.303.213,08
<b>Residui PAGATI</b>	4.526.728,04	1.387.701,54
<b>Residui stralciati o cancellati</b>	1.831.700,53	145.875,33
<b>Residui da pagare alla data del 31/12</b>	<b>2.978.302,12</b>	<b>3.769.636,21</b>
	60,32%	26,91%

Nel corso dell'istruttoria svolta, sono emerse, altresì, criticità in merito alla riscossione delle entrate in c/residui, con particolare riferimento alla TARSU/TIA/TARI/TARES, alle sanzioni per violazioni al codice della strada, ai fitti attivi e canoni patrimoniali e ai proventi da permesso di costruire.

Ciò posto, l'Ente ha riferito che *“In merito alle iniziative intraprese dall'Ente volte a migliorare la riscossione dei crediti ma soprattutto incrementare le entrate comunali, si segnala l'istituzione con deliberazione di Giunta Comunale dell'Ufficio ricchezza Territoriale con la precipua finalità di raccogliere ed organizzare in forma sistematica ed informatizzata i dati disponibili sulla ricchezza del territorio comunale, per monitorare ed incrementare opportunamente le entrate tributarie e patrimoniali del comune di Gaeta, prioritariamente attraverso un'attività di recupero di fenomeni di elusione e/o evasione al fine di mantenere inalterate e ove possibile ridurre le forme di prelievo sulla collettività. Tale modifica organizzativa ha consentito di migliorare la capacità di gestione delle entrate formatesi successivamente, pur permanendo alcune difficoltà sulla riscossione di alcune entrate (in particolare proventi da violazioni al codice della strada) per le quali sussiste tuttora il diritto di credito, ma spesso risultano infruttuose le operazioni di recupero. A compensazione di tale situazione risulta costituito un adeguato Fondo svalutazione crediti (FCDE) sul quale incide la capacità dell'Ente di riscossione in c/residui. In merito al peggioramento dei residui passivi che si registra tra il 2018 e il 2019, si evidenzia che con decorrenza 01/01/2019 il comune di Gaeta è divenuto comune capofila del Distretto socio-sanitario LT5 e per lo svolgimento di tale funzione sono state impegnate in conto competenza 2019 risorse per circa 2.500.000 euro che,*

*al netto dei pagamenti, hanno generato un residuo passivo al 31.12.2019 di circa 900.000 euro sullo scostamento generale dei residui passivi nelle due annualità (2018 e 2019) di circa 1.200.000 euro”.*

Con riferimento, inoltre, alla gestione delle riscossioni delle entrate in c/residui, l'Ente ha riferito:

- in merito alla TARSU/TIA/TARI/TARES, che *“...nonostante la regolarità della riscossione spontanea (80% degli avvisi emessi riscossi nei successivi 18 mesi) sulla bassa percentuale di riscossione in contro residui incide la tempistica della riscossione coattiva a mezzo ruolo, tutt'ora ex lege gestita dal Concessionario per la riscossione. A decorrere dall'esercizio 2017 con la riforma della riscossione il comune sta procedendo alla riscossione diretta (tramite F24) degli avvisi di pagamento e non più tramite il Concessionario. Ciò ha consentito un incremento della percentuale di riscossione in conto competenza dal 75% al 95%”;*

- in merito alle sanzioni per violazioni al codice della strada, che *“l'andamento della riscossione è influenzato da un lato dalla propensione del trasgressore ad obblare la contravvenzione nei termini e dall'altro dalla gestione della riscossione coattiva da parte del Concessionario della riscossione. Negli ultimi dieci anni (2007-2017) è calato il numero degli automobilisti che pagano le multe dei vigili. Solo il 40,8% dei sanzionati ha pagato una contravvenzione inflitta dalla Polizia municipale per aver violato il Codice della strada...Tra le realtà maggiormente in difficoltà i Comuni del Lazio con il 26,3%. Non è comunque da escludere che diversi contravventori abbiano effettuato il pagamento successivamente, usufruendo della rottamazione delle cartelle esattoriali introdotta in varie versioni negli ultimi tre anni. Le azioni di miglioramento adottate dall'ente riguardano sostanzialmente l'anticipazione dei tempi di emissione dei ruoli coattivi”;*

- in merito ai fitti attivi e canoni patrimoniali, che *“In questa tipologia di entrata rientrano anche i proventi da canone di occupazione suolo pubblico (COSAP)... La gestione delle entrate da canone occupazione suolo pubblico (COSAP) fino al 2014 era esternalizzata ed a seguito del fallimento del Concessionario per la riscossione sono gestite direttamente dal comune. I residui attivi ripotati al 01.01.2018 attengono alla quota insinuata nel passivo fallimentare; nell'esercizio 2019 a seguito del riparto delle somme da parte del curatore fallimentare i residui sono stati incassati. Con il passaggio alla gestione diretta del canone, i residui attivi sono stati quasi azzerati. Per le altre tipologie di residui attivi sono in corso le procedure di recupero”;*

- in merito ai proventi da permesso di costruire, che *“Tali proventi di solito non generano residui, nel caso specifico riguardano oneri concessori per circa 2.300 euro non versati a causa di una procedura concorsuale che ha interessato il debitore”*.

La Sezione, nel prendere atto delle misure organizzative adottate, richiama l'Ente ad un attento monitoraggio delle attività di recupero poste in essere da parte del Concessionario per la riscossione, affinché si possa riscontrare, nel tempo, un effettivo e concreto miglioramento dell'andamento delle riscossioni delle entrate in c/residui, con particolare riguardo alle entrate di titolo 1 e di titolo 3. Tale miglioramento, peraltro, potrà riverberarsi sulla riduzione del FCDE di consuntivo e, dunque, sulla possibilità di “liberare” risorse per destinarle alle finalità istituzionali dell'Ente.

A tale proposito, si evidenzia che, secondo recente giurisprudenza costituzionale, *“È del tutto evidente che la capacità di escutere i debitori non dipende solo dalla situazione economica dei membri della collettività, ma anche e soprattutto dall'efficienza amministrativa dell'ente locale e dei propri uffici preposti alla riscossione”* (Corte costituzionale n. 4/2020) e che una riscossione ordinata e tempestivamente controllabile delle entrate costituisce elemento indefettibile di una corretta elaborazione e gestione del bilancio, inteso come «bene pubblico» funzionale «alla valorizzazione della democrazia rappresentativa» (sentenza n. 184 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 247 e n. 80 del 2017; da ultimo, sentenza n. 51/2019).

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

Con riserva di ogni successiva verifica.

## **2.D. Tempestività dei pagamenti.**

In sede istruttoria, sono state richieste in informazioni in merito alla mancata pubblicazione sul sito internet istituzionale dell'Ente, nella sezione "Amministrazione trasparente/Pagamenti dell'amministrazione", dell'indicatore sulla tempestività dei

pagamenti, come prescritto dall'art. 10, comma 3, del D.P.C.M. 22 settembre 2014, unitamente al dato di tale indicatore (annuale), relativo alle annualità 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019, con indicazione delle somme pagate dall'Ente oltre la data di scadenza prevista *ex lege*.

L'Ente, in sede di riscontro istruttorio, ha dato atto di aver provveduto alla pubblicazione, sul proprio sito istituzionale, dei dati di cui sopra, rispetto a cui si registra il seguente andamento, dal 2015 al 2019:

INDICATORE TEMPESTIVITA' DEI PAGAMENTI (ITP) DAL 2015 AL 2019					
	2015	2016	2017	2018	2019
ITP (gg medi)	34,16	22,43	40,15	32,99	36,71
importo pagamenti scaduti	8.444.747,62 €	6.726.307,29 €	7.462.007,80 €	11.177.494,81 €	8.257.703,51 €
importo totale pagamenti	13.765.682,38 €	13.751.557,45 €	13.436.420,52 €	15.982.564,67 €	14.358.156,80 €

Ciò posto, la Sezione rammenta che l'indicatore sulla tempestività dei pagamenti, ai sensi dell'art. 9 del D.P.C.M. 22/09/2014, deve tendere ad un risultato negativo, atteso che lo stesso si misura in termini di ritardo medio di pagamento dalla data di scadenza, rispetto ai termini di legge che, di norma, sono pari a trenta giorni, salvo diversa pattuizione tra le parti con cui il termine può arrivare a sessanta giorni.

La Sezione, anche alla luce dei cospicui importi dei pagamenti scaduti sopra evidenziati, rammenta, inoltre, la rilevanza del rispetto dei tempi di pagamento da parte dell'Ente, alla luce dell'entrata in vigore (a legislazione vigente), dall'esercizio 2021, di misure più severe, proprio a garanzia dell'effettività dei pagamenti.

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

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

Posto quanto sopra, alla luce dei dati emersi nel corso dell'istruttoria svolta, si richiede all'Ente di monitorare attentamente il rispetto della normativa in tema di tempestività dei pagamenti dei propri debiti commerciali, nonché di adottare ogni misura organizzativa e gestionale utile a ridurre l'importo dei debiti pagati oltre le scadenze di legge.

## **2.E. Rapporti con gli organismi partecipati.**

L'Ente ha trasmesso agli atti di questa Sezione la deliberazione del Consiglio comunale n. 63 del 22/11/2019 *“Ricognizione periodica delle partecipazioni pubbliche ex art. 20, D.Lgs. 19.08.2016, n.175, come modificato dal D. lgs 16.06.2017, n. 100”* (ricognizione al 31/12/2018) dalla quale emergono le seguenti partecipazioni:

- Acqualatina S.p.A. (2,12%);
- Consorzio Sviluppo Industriale Sud Pontino (9,43%);
- COIFAL – Consorzio intercomunale delle farmacie laziali (33,33%);
- Banca Popolare Etica s.c.p.a. (0,0015%), di cui è prevista la dismissione perché non più utile ai fini del raggiungimento degli scopi dell'Ente.

In merito ai rapporti debiti/crediti con gli organismi partecipati, è stato effettuato un approfondimento istruttorio, atteso che, dalla relazione dell'Organo di revisione sul consuntivo 2018, emergeva che era stata effettuata la conciliazione dei rapporti



creditori e debitori tra l'Ente e la sola Società Acqualatina S.p.A., dalla quale risultava che il Comune vantava nei confronti della Società un credito di euro 349.797,62 contro un debito del Comune verso la stessa società di euro 88.248,74. Dal questionario sul consuntivo 2018, invece, emergeva che i prospetti dimostrativi di cui all'art. 11, comma 6, lett. j), d. lgs. n. 118/2011, non recavano la doppia asseverazione dei rispettivi organi di controllo e che *"Per l'Ente partecipato ACQUALATINA SPA la certificazione dei rapporti di credito debiti è stata sottoscritto dal solo Rappresentante Legale"*.

Sul punto, l'Ente ha fornito chiarimenti con idonea documentazione a supporto, unitamente ad un aggiornamento del dato al 31/12/2019; dagli atti trasmessi emerge che, al 31/12/2019, il comune di Gaeta ha un debito nei confronti di Acqualatina S.p.A. per un importo pari ad euro 64.520,96 (per fatture del servizio idrico integrato), mentre lo stesso comune ha un credito verso la società di euro 234.046,09 (per rimborso quote mutui in ammortamento trasferiti al gestore).

Al 31/12/2019, allo stato degli atti, non risultano debiti/crediti nei confronti di COIFAL, mentre emerge un debito nei confronti del comune da parte del Consorzio Sviluppo Industriale Sud Pontino, di importo pari ad euro 4.571,00 per la TARI 2019.

Dalla documentazione trasmessa emerge, altresì, un contenzioso in corso tra l'Ente e il Consorzio Sviluppo Industriale Sud Pontino, per il pagamento di alcuni tributi, relativi ad annualità pregresse (nota del Consorzio del 10 febbraio 2020, allegata alla nota prot. Cdc n. 6396 del 04/12/2020).

Su tale ultimo aspetto, la Sezione, pur registrando un accantonamento a titolo di fondo contenzioso nel risultato di amministrazione 2018 e 2019 pari ad euro 593.805,72 (rispetto a cui, secondo quanto riportato in atti, *"A giudizio dell'Avvocatura Comunale il fondo presente nel risultato di amministrazione risulta proporzionato rispetto ai giudizi in via di definizione"*), richiede all'Ente un attento monitoraggio della situazione rilevata nei confronti del Consorzio Sviluppo Industriale Sud Pontino, valutando un possibile incremento del fondo, in ragione dell'andamento del contenzioso in parola, improntando, pertanto, la propria gestione ad un comportamento prudentiale.

Nel corso dell'attività istruttoria svolta, è emerso che l'Ente, con la deliberazione del Consiglio comunale n. 63/2019, ha previsto la dismissione della Banca Popolare Etica s.c.p.a. (partecipazione pari allo 0,0015%), operazione poi perfezionatasi, a valle

dell'iter amministrativo relativo, in data 22/05/2020. Dalla documentazione trasmessa, in particolare, risulta un bonifico effettuato a favore dell'Ente, di euro 1.022,90, avente come causale la vendita delle azioni e la conseguente definizione della procedura di razionalizzazione (recesso dalla società).

Dall'esame della documentazione relativa alla ricognizione delle partecipazioni, è emerso che l'Ente nella stessa ha incluso anche i due consorzi (COIFAL e Consorzio Sviluppo Industriale Sud Pontino); sul punto, si precisa che tali consorzi sono tenuti ad effettuare i loro piani di ricognizione delle partecipazioni, atteso che gli stessi, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. a) del d.lgs. n. 175/2016 e *"ai fini del presente decreto"*, sono considerati *"amministrazioni pubbliche"*.

L'art. 2, comma 1, lett. a) del d.lgs. n. 175/2016 prevede, difatti, che *"Ai fini del presente decreto si intendono per: a) «amministrazioni pubbliche»: le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, i loro consorzi o associazioni per qualsiasi fine istituiti, gli enti pubblici economici e le autorità di sistema portuale"*.

Tale previsione normativa trova applicazione anche negli indirizzi operativi del Ministero dell'economia e delle finanze e della Corte dei conti per gli adempimenti relativi alla ricognizione delle partecipazioni, in cui si legge che i consorzi di cui all'art. 31 del TUEL e le aziende speciali di cui all'art. 114 del TUEL dovranno procedere ad *"adottare un autonomo provvedimento di razionalizzazione periodica delle partecipazioni detenute"*.

Ad oggi, alla Sezione non risulta pervenuto nessun atto di ricognizione e/o di razionalizzazione da parte dei consorzi in parola, sebbene, ai sensi dell'art. 20, comma 3, gli atti di ricognizione e di revisione delle partecipazioni debbano essere resi disponibili alla sezione di controllo della Corte dei conti competente. Peraltro, ai sensi del comma 1 del medesimo art. 20, anche le amministrazioni che non detengono alcuna partecipazione lo comunicano alla Sezione della Corte dei conti competente.

Si richiede all'Ente, pertanto, di verificare che i consorzi adempiano alle previsioni di legge in parola, con riserva di ogni successiva verifica ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 175/2016.

Da ultimo, dall'esame degli allegati tecnici alla deliberazione consiliare n. 63/2019, emerge che COIFAL (consorzio intercomunale delle farmacie laziali, partecipato al

33,33%) non svolge servizi in favore dell'Amministrazione e risulta "inattivo". Dai dati sintetici del bilancio di esercizio 2018, emerge un utile di euro 37.905,00.

Ciò posto, si invita l'Ente a valutare l'attuale sussistenza dei presupposti previsti dall'art. 31 del TUEL, che costituisce la base giuridica in virtù della quale gli enti locali, per la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni, possono costituire un consorzio, e che richiama, in quanto compatibili, le norme previste dalle aziende speciali di cui all'art. 114 del TUEL.

Come noto, dall'art. 31 del TUEL è possibile distinguere i cd. consorzi-azienda (finalizzati alla gestione di servizi pubblici e operanti con autonomia patrimoniale) e i cd. consorzi di funzioni, destinati all'esercizio di attività amministrative (per i quali l'art. 2, comma 186, lett. e) della legge n. 191/2009 ha disposto la soppressione).

In merito ai consorzi-azienda, la giurisprudenza contabile ritiene che *"la funzione strumentale non è tale da escludere l'autonoma soggettività di diritto del consorzio rispetto agli enti locali partecipanti che lo rende uno specifico centro di imputazione di diritti e obblighi"* e che *"il richiamo, per i Consorzi, alle norme disciplinari previste per le Aziende speciali non muta la struttura e forma giuridica del soggetto, che rimane un ente a partecipazione plurisoggettiva, una forma di associazione fra più enti locali (ed eventualmente altri soggetti pubblici), strumentale all'esercizio collettivo e congiunto di servizi a favore della popolazione di tutti i comuni consorziati. Di conseguenza troveranno applicazione le norme che valgono per le aziende speciali per quanto riguarda l'attività di erogazione del servizio, mentre torneranno applicabili quelle dei consorzi ove si tratti di regolamentare la vita associativa fra i comuni consorziati (costituzione e deliberazioni assembleari, nomina amministratori, adozione decisioni, etc.), come palesato dall'inciso legislativo "in quanto compatibili"."*

Da ultimo, si ritiene utile richiamare anche la recente giurisprudenza contabile, secondo cui il c.d. divieto di soccorso finanziario si applica anche nei confronti dei consorzi *"in quanto espressivo di un vero e proprio principio di ordine pubblico economico, fondato su esigenze di economicità e razionalità nell'utilizzo delle risorse pubbliche e di tutela della concorrenza e del mercato"* (vd. deliberazione Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 296/2019/PAR; deliberazione Sezione regionale di controllo per le Marche n. 123/2019/PAR).

**P.Q.M.**

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

**ACCERTA**

Le criticità di cui in parte motiva

**RICHIEDE all'Ente**

- uno scrupoloso rispetto delle previsioni del D.M. 2/4/2015, in tema di recupero annuale del maggior disavanzo derivante da riaccertamento straordinario dei residui all'1/1/2015, nonché un attento monitoraggio del proprio disavanzo di amministrazione 2019, in parte da ripianare ai sensi e per gli effetti dell'art. 39-ter del D.L. n. 162/2019. Con riserva di ogni futura verifica.
- di procedere ad una corretta gestione della cassa vincolata, provvedendo alla ricostituzione delle risorse vincolate, in conformità ai principi in tema di armonizzazione contabile di cui al d.lgs. n. 118/2011.
- di monitorare la corretta determinazione del FCDE, nel rispetto delle previsioni di cui al punto 3.3 e all'esempio n. 5 dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011.
- un costante monitoraggio della mole di residui attivi e passivi, adottando ogni misura utile a migliorare l'efficienza della riscossione delle entrate, con particolare riguardo alle entrate di titolo 1 e di titolo 3.
- di monitorare attentamente il rispetto della normativa in tema di tempestività dei pagamenti dei propri debiti commerciali, nonché di adottare ogni misura organizzativa e gestionale utile a ridurre l'importo dei debiti pagati oltre le scadenze di legge.
- di monitorare le posizioni debitorie/creditorie con i propri organismi partecipati, assicurando che i prospetti dimostrativi, di cui all'art. 11, comma 6, lett. j) del d.lgs. n. 118/2011, siano sempre asseverati dai rispettivi organi di controllo e valutando attentamente le situazioni da cui emergano partite in contestazione o oggetto di contenzioso. Si richiede, altresì, di verificare il rispetto delle previsioni del d.lgs. n. 175/2016 da parte dei consorzi COIFAL e Consorzio Sviluppo Industriale Sud Pontino. Si invita, infine, l'Ente a valutare la sussistenza dei presupposti di legge per la partecipazione al Consorzio intercomunale delle farmacie laziali (COIFAL),

tenuto conto che, dagli stessi atti dell'Ente, emerge che tale Consorzio non svolge servizi in favore dell'Amministrazione e che lo stesso risulta inattivo.

**DISPONE**

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

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deliberato nella Camera di consiglio "*da remoto*" del 21 dicembre 2020.

IL MAGISTRATO ESTENSORE

Marinella COLUCCI

IL PRESIDENTE

Roberto BENEDETTI

Depositata in Segreteria il 22 dicembre 2020

Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto

Aurelio Cristallo