



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA BASILICATA

nella Camera di consiglio del 19 aprile 2021

composta dai magistrati:

|                          |                         |
|--------------------------|-------------------------|
| dr. Michele Oricchio     | Presidente              |
| dr. Rocco Lotito         | Consigliere             |
| dr. Luigi Gianfranceschi | Consigliere             |
| dr. Michele Minichini    | Referendario - relatore |

Visto l'art. 100, comma 1, della Costituzione;

Visto il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni e integrazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modifiche e integrazioni;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il testo unico delle leggi sugli enti locali e successive modificazioni e integrazioni (TUEL) e, in particolare, gli artt. 148 e 148 bis;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131 e successive modifiche e integrazioni;

Vista la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

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;

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, come successivamente modificata;

Vista la deliberazione n. 12/SEZAUT/2019/INPR, con la quale la Sezione delle Autonomie ha approvato le linee guida e i questionari ai quali devono attenersi (ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266, richiamato dall'art. 1, comma 3, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213) gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali nella predisposizione delle relazioni sui rendiconti dell'esercizio 2018;

Vista la relazione sul rendiconto dell'esercizio finanziario 2018, redatta sulla base dei relativi questionari, trasmessa dall'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Ferrandina;

Vista la nota del Magistrato istruttore con la quale sono stati richiesti chiarimenti e informazioni in merito alle risultanze emerse dall'analisi delle predette relazioni;

Visti i chiarimenti e le controdeduzioni fatti pervenire dal Sindaco e dall'Organo di revisione;

Vista l'ordinanza n. 7/2021 con la quale il Presidente ha convocato in videoconferenza la Sezione regionale di controllo della Basilicata per la Camera di consiglio del 19 aprile 2021;

Udito il Magistrato relatore, dott. Michele Minichini;

### **FATTO e DIRITTO**

1. La Sezione, ai sensi dell'art. 1, comma 166 e seguenti, della legge n. 266 del 23 dicembre 2005 e dell'art. 148 bis del d.lgs. n. 267 del 18 agosto 2000 (TUEL), ha eseguito il controllo di regolarità contabile sul rendiconto dell'esercizio finanziario 2018 del Comune di Ferrandina.

L'istruttoria è stata avviata dal Magistrato istruttore con la nota prot. n. 1177 del 22.10.2020 e ha avuto a oggetto l'analisi del questionario, della relazione dell'Organo di revisione, dei documenti contabili e degli schemi di bilancio presenti nella BDnca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP).

Le risposte dell'Amministrazione comunale sono state acquisite al protocollo n. 47

dell'11.01.2021 di questa Sezione.

2. L'articolo 148-bis del TUEL dispone che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminino i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge n. 266/2005, 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.

La verifica è volta anche ad accertare che i rendiconti degli enti locali tengano conto delle partecipazioni in società controllate alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'Ente.

Qualora la Sezione regionale di controllo accerti l'esistenza di squilibri economico-finanziari, la mancata copertura di spese, la violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno, insorge per gli enti interessati l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. La mancata trasmissione da parte dell'Ente dei suddetti provvedimenti o l'esito negativo della verifica degli stessi da parte della Sezione preclude l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

Diversamente, ove le irregolarità contabili non siano gravi e pertanto non sussistano i parametri per l'adozione della pronuncia di cui al terzo comma del predetto articolo 148-bis, al fine di prevenire l'insorgenza di squilibri finanziari e accompagnare l'Ente verso un percorso di sana e corretta gestione finanziaria, la delibera della Sezione conclusiva delle verifiche di legalità-regolarità di cui al primo e al secondo comma dello stesso articolo può indicare le misure correttive idonee a

ripristinare l'integrale rispetto della vigente normativa e garantire il mantenimento degli equilibri di bilancio.

3. Nel merito delle irregolarità e criticità riscontrate la Sezione rileva quanto di seguito esposto, precisando che l'esame della Corte è limitato ai profili evidenziati nella pronuncia, sicché l'assenza di uno specifico rilievo su altri profili non può essere considerata quale implicita valutazione positiva.

### **3.1 Mancato rispetto dei termini per l'approvazione dei rendiconti**

In fase istruttoria è emerso che i rendiconti 2017 (approvato con deliberazione n. 9 del 25.05.2018) e 2018 (approvato con deliberazione n. 8 del 16.05.2019) sono stati approvati oltre il termine del 30 aprile fissato dall'art. 227, comma 2, del d.lgs. 267/2000.

La violazione del suddetto termine non consente agli enti locali di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto, fino a quando non vi abbiano adempiuto. È fatto altresì divieto di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della disposizione di cui al precedente periodo (art. 9, comma 1 *quinquies*, D.l. 113/2016).

L'Ente, con nota prot. n. 22073 del 17.12.2020, sottoscritta dal Sindaco e dall'Organo di revisione, ha trasmesso l'attestazione che nelle more dell'approvazione dei rendiconti nei termini prescritti si è attenuto alle previsioni dell'art. 9, comma 1 *quinquies*, D.l. n. 113/2016 e non ha proceduto a nuove assunzioni né ha stipulato contratti di servizio con soggetti privati.

La Sezione rileva la necessità che l'Ente adotti tutte le indispensabili misure organizzative per assicurare il corretto e tempestivo adempimento degli obblighi previsti dalla legge.

### 3.2 Residui

- I dati contabili evidenziano una movimentazione dei residui attivi estremamente ridotta, in considerazione della riscossione del 48,96% degli stessi e, nello specifico, una riscossione pari al 36,41% dei residui del titolo I, indice di un'insufficiente capacità di recupero delle entrate tributarie.

L'amministrazione in sede istruttoria ha precisato di aver avviato un percorso rivolto a migliorare e velocizzare la capacità di riscossione con particolare riferimento all'azione di lotta all'evasione e, in ogni caso, di aver adottato tutti gli strumenti necessari per riscuotere i propri crediti anche attraverso il supporto dell'Agenzia delle entrate/riscossione.

Oltre a tale criticità l'analisi delle scritture contabili ha evidenziato la persistenza di residui passivi vetusti provenienti dall'esercizio 2017 e da esercizi finanziari precedenti.

Anche in tal caso l'amministrazione ha precisato di aver intrapreso un iter volto ad accelerare il pagamento dei debiti pregressi e che *«Tali meccanismi di velocizzazione trovano immediato riscontro nell'abbassamento dei tempi medi dei pagamenti: si è infatti passati dai 39 giorni di ritardo del 2018 al pieno rispetto nel 2019 con una tendenza a conservare l'andamento anche negli esercizi futuri»*.

La Sezione osserva che l'Ente non ha fornito alcun dato concreto a supporto dell'asserito rafforzamento dell'azione di riscossione anche perché i residui attivi al 31.12.2018 pari a € 6.515.150,22 mantengono una consistenza elevata e sono in costante aumento dal 2016 (€ 4.319.009,28 nel 2016 e € 6.038.553,75 nel 2017).

Non convince nemmeno il percorso intrapreso dal Comune per velocizzare il pagamento dei debiti pregressi in quanto, se è pur vero che nell'esercizio 2019 i tempi medi dei pagamenti hanno rispettato la tempistica indicata dalla legge (30 o 60 giorni effettivi intercorrenti tra la data di scadenza della fattura o richiesta equivalente di pagamento e la data di pagamento, art. 4 del D.lgs. n. 231 del 2002 e art. 9 del D.P.C.M. 22/09/2014), tale circostanza ha assunto aspetti transitori e limitati all'esercizio 2019, perché già nell'esercizio 2020 i tempi medi superano di 65

giorni i limiti indicati dal legislatore ritornando ai dati negativi del 2018 (39 giorni), del 2017 (50 giorni) e del 2016 (75 giorni). Quindi, la scarsa capacità di assolvere tempestivamente alle obbligazioni assunte e di smaltire i residui passivi ha aspetti strutturali.

Si ricorda che la gestione delle poste attive e passive è ancorata alla puntuale verifica della fondatezza giuridica dei crediti accertati e della loro esigibilità, all'affidabilità della scadenza dell'obbligazione, al permanere delle posizioni debitorie e alla corretta classificazione e imputazione dei crediti e dei debiti (punto 9.1 allegato 4/2 del D.lgs. n. 118/2011).

Sicché, le obbligazioni passive devono essere registrate nelle scritture contabili quando l'obbligazione è perfezionata, con imputazione all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza (art. 183, comma 5, TUEL).

Ai sensi dell'art. 3, comma 4, del D.lgs. n. 118/2011 *“Possono essere conservati tra i residui attivi le entrate accertate esigibili nell'esercizio di riferimento, ma non incassate. Possono essere conservate tra i residui passivi le spese impegnate, liquidate o liquidabili nel corso dell'esercizio, ma non pagate. Le entrate e le spese accertate e impegnate non esigibili nell'esercizio considerato, sono immediatamente reimputate all'esercizio in cui sono esigibili”*.

Pertanto, il mantenimento in bilancio di residui passivi relativi a obbligazioni non esigibili e non liquidate o non liquidabili nell'esercizio in corso di gestione si pone in contrasto con la vigente normativa e con i relativi principi contabili.

Il legislatore affida al responsabile del servizio finanziario (art. 147 *quinquies* TUEL) e all'organo di revisione (art. 239 TUEL) l'adozione di ogni iniziativa necessaria a consentire la corretta determinazione della massa dei residui al fine di evitare partite contabili di incerta realizzazione che possano minare gli equilibri economico finanziari del bilancio di competenza; anche perché l'inadeguata gestione dei residui ha inevitabili ricadute sull'attendibilità e veridicità della determinazione dei crediti di dubbia e difficile esazione, dei crediti inesigibili, dei debiti insussistenti o prescritti, nonché sulla corretta imputazione in bilancio dei crediti e dei debiti.

Si ritiene necessario che l'ente provveda a: a) implementare urgentemente l'azione di riscossione; b) verificare rigorosamente le ragioni del mantenimento dei residui (art. 3, comma 4, del D.lgs. n. 118/2011 e principio contabile 9.1, allegato 4/2, del D.lgs. n. 118/2011, con specifico riferimento, ai fini della verifica dei presupposti per il mantenimento, per gli accertamenti al punto 3.3 e seguenti, e per gli impegni ai punti 5.1 e 6.1).

- In sede istruttoria è emersa l'irrituale gestione delle entrate tributarie, in quanto nell'elenco dei residui sono registrati residui attivi IMU per € 343.515,94 e TASI per € 17.163,51. Risulta evidente che il Comune non ha gestito correttamente i predetti tributi violando i principi contabili 3.7.5 e 3.7.6, dell'allegato 4/2, del D.lgs. 118/2011 che prevedono la riscossione per cassa delle entrate tributarie incassate per autoliquidazione dei contribuenti, nonché delle entrate derivanti dalla lotta all'evasione, con esclusione delle ipotesi in cui la lotta all'evasione è attuata attraverso l'emissione di avvisi di accertamento o di liquidazione.

Si invita, pertanto, l'Ente alla rigorosa applicazione dei suddetti principi.

### **3.3 Risultato di amministrazione**

L'esame dei dati trasmessi alla BDAP rivela la seguente evoluzione del risultato di amministrazione nel triennio 2016-2018.

| <b>RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE</b>  | <b>2016</b>            | <b>2017</b>            | <b>2018</b>            |
|--|------------------------|------------------------|------------------------|
| Fondo cassa al 1 gennaio   | € 177.014,01           | € 160.767,99           | € 1.201.067,34         |
| Riscossioni  | € 15.851.319,51        | € 17.357.396,14        | € 11.986.781,16        |
| Pagamenti  | € 15.867.565,53        | € 16.317.096,79        | € 11.301.398,84        |
| Saldo di cassa al 31 dicembre  | € 160.767,99           | € 1.201.067,34         | € 1.886.449,66         |
| Pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre  | € -                    | € -                    | € -                    |
| Fondo di cassa al 31 dicembre  | € 160.767,99           | € 1.201.067,34         | € 1.886.449,66         |
| Residui attivi   | € 4.319.009,28         | € 6.038.553,75         | € 6.515.150,22         |
| di cui derivanti da accertamenti di tributi effettuati sulla base della stima del dipartimento delle finanze | € -                    | € -                    | € -                    |
| Residui passivi  | € 3.496.416,14         | € 5.641.828,74         | € 6.431.467,87         |
| Fondo pluriennale vincolato per spese correnti   | € 119.110,48           | € 128.579,82           | € 142.814,40           |
| Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale  | € 770.015,75           | € 1.427.324,45         | € 1.496.473,91         |
| Fondo pluriennale vincolato per attività finanziarie   |                        |                        |                        |
| <b>RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE</b>  | <b>€ 94.234,90</b>     | <b>€ 41.888,08</b>     | <b>€ 330.843,70</b>    |
|  |                        |                        |                        |
| <b>Composizione del Risultato di Amministrazione al 31 dicembre</b>  | <b>2016</b>            | <b>2017</b>            | <b>2018</b>            |
| <b>Parte Accantonata</b>   |                        |                        |                        |
| Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12   | € 1.265.953,25         | € 1.125.717,40         | € 1.317.667,59         |
| Fondo anticipazioni liquidità DL 35 del 2013 e successive modifiche e rifinanziamenti                        | € 1.783.001,27         | € 1.689.368,90         | € 1.834.592,23         |
| Fondo perdite società partecipate  |                        |                        | € -                    |
| Fondo contenzioso  | € 142.939,06           | € 150.000,00           | € 55.000,00            |
| Altri accantonamenti   | € 5.440,71             | € 5.440,71             | € 7.000,00             |
| <b>Totale Parte Accantonata</b>  | <b>€ 3.197.334,29</b>  | <b>€ 2.970.527,01</b>  | <b>€ 3.214.259,82</b>  |
| <b>Parte Vincolata</b>   |                        |                        |                        |
| Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili  | € 500.754,63           | € 312.706,56           | € 312.717,32           |
| Vincoli derivanti da trasferimenti   |                        | € -                    | € 162.112,54           |
| Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui   |                        | € -                    |                        |
| Vincoli formalmente attribuiti dall'ente   | € 143.428,46           | € 143.428,46           | € 18.684,08            |
| Altri vincoli  |                        | € -                    |                        |
| <b>Totale Parte Vincolata</b>  | <b>€ 644.183,09</b>    | <b>€ 456.135,02</b>    | <b>€ 493.513,94</b>    |
| <b>Parte destinata agli Investimenti</b>   |                        | € 216.350,71           | € 73.613,07            |
| <b>TOTALE PARTE DISPONIBILE</b>  | <b>-€ 3.747.282,48</b> | <b>-€ 3.601.124,66</b> | <b>-€ 3.450.543,13</b> |

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati BDAP

Con la deliberazione n. 37/2020/PRSP questa Sezione ha preso atto della scelta dell'Ente di costituire nel bilancio di previsione 2020/2022, nella missione 20, un fondo pari a € 120.000,00 per la copertura del disavanzo (derivante dalle partite di giro) del 2014 pari a € 25.000,00 e dell'avanzo inesistente del 2013 pari a € 95.000,00. Dall'esame dei documenti contabili risulta che la costituzione del fondo è avvenuta nell'esercizio 2021. In considerazione del fatto che il fondo ha la specifica finalità di stemperare gli effetti di operazioni irrituali poste in essere in anni precedenti (2013 e 2014), in sede istruttoria è stato chiesto di motivare in ordine alla scelta di differire



ulteriormente la costituzione del fondo nell'esercizio 2021 in luogo di imputare la somma di € 120.000,00 nell'esercizio 2020.

*Il Comune ha precisato che «A seguito dell'emergenza pandemica ancora in corso e senza una prevedibile soluzione nel breve, in fase di redazione del bilancio 2020/2022 l'amministrazione ha dovuto rimandare al 2021 la copertura del menzionato disavanzo, nonostante quanto appreso da codesta On.le Corte con propria deliberazione n. 37/2020PRSP, per dare priorità e fronteggiare l'emergenza stessa. Nello specifico, sempre nel Bilancio 2020/2021, annualità 2021, l'Ente ha deciso di iscrivere la somma in parola direttamente ad incremento del valore del disavanzo da recuperare nell'anno, al fine di darne maggiore evidenza».*

Pur comprendendo le ragioni dell'Ente, risulta indispensabile non procrastinare di anno in anno la risoluzione di una criticità che si trascina dall'esercizio 2014 anche perché gli effetti negativi dell'emergenza pandemica di certo non sono circoscritti all'esercizio 2020, ma coinvolgeranno anche gli esercizi successivi.

### **3.4 Accantonamenti**

#### ***Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità***

L'Organo di revisione, nella relazione allegata al rendiconto 2018, ha dichiarato che l'Ente ha utilizzato il metodo ordinario ai fini del calcolo del Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità (FCDE).

In sede istruttoria si è chiesto di inviare i prospetti del calcolo del Fondo degli anni 2015-2018 e le relative analitiche indicazioni delle entrate considerate, nonché della media degli incassi e della quota da accantonare secondo quanto disciplinato nell'appendice tecnica, esempio n. 5, dell'allegato 4/2 del D.lgs. n. 118/2011.

Il Comune ha inviato i prospetti richiesti, precisando che i capitoli presi in considerazione sono stati quelli afferenti alla Tassa sui Rifiuti Solidi Urbani (TARSU), alla lotta all'evasione, al canone per l'occupazione del suolo pubblico e ai fitti attivi, generando così un accantonamento di € 1.317.667,59.

Dall'analisi dei documenti contabili è emerso che, ai fini del calcolo dell'accantonamento a FCDE, il Comune ha considerato solo l'85 per cento dei residui provenienti dalla competenza.

Si ricorda che il FCDE è un fondo rettificativo in diminuzione di una posta delle entrate, perché preclude l'impiego di risorse di incerta acquisizione al fine di correggere il valore nominale dei crediti dell'ente in riferimento a quei crediti che si prevede di non realizzare (C. Cost. n. 279/2016).

Quindi, per evitare che entrate di dubbia esigibilità possano finanziare spese esigibili, nel bilancio di previsione è stanziata un'apposita posta contabile denominata "accantonamento al FCDE" che non è oggetto di impegno e genera un'economia di bilancio, che nel rendiconto confluisce nella quota accantonata del risultato di amministrazione.

Nello specifico il principio contabile 3.3, allegato 4/2, del D.lgs. 118/2011 prevede la riduzione percentuale dell'accantonamento a FCDE solo in occasione della definizione del bilancio di previsione e non in sede di rendiconto, fase in cui l'accantonamento dev'essere compiuto per l'intero importo.

L'interpretazione letterale del principio contabile e la funzione del fondo, quale strumento di garanzia per la salvaguardia degli equilibri di bilancio, orientano il Collegio a ritenere che il Comune abbia erroneamente inteso l'applicazione del principio contabile 3.3, allegato 4/2, del D.lgs. n. 118/2011, con la conseguente non corretta determinazione del FCDE.

Al riguardo potrebbe comportare equivoci interpretativi l'espressione "*salva la facoltà prevista per gli esercizi 2015-2018, disciplinata nel presente principio*" inserita nella parte finale del settimo capoverso del principio contabile 3.3, però a un'attenta lettura risulta chiaro che la facoltà concessa dal legislatore fa riferimento alla scelta tra il metodo ordinario e il metodo semplificato per la costituzione del fondo e non certo alla percentuale di riduzione dell'accantonamento (Sez. contr. Lombardia n. 164/2017/PRSP, Sez. contr. Veneto 221/2018/PRSP).

Si rileva, pertanto, l'erronea applicazione del principio contabile 3.3, allegato 4/2, del D.lgs. n. 118/2011 il quale consente la riduzione dello stanziamento al fondo della percentuale fino al 75 per cento solo nel bilancio di previsione dell'esercizio 2018 e non anche in fase di consuntivo, momento in cui *expressis verbis* l'accantonamento al FCDE dev'essere operato per l'intero importo.

Inoltre, sempre in fase di definizione del FCDE, i residui relativi al Canone per l'Occupazione del Suolo Pubblico (COSAP) sono stati inclusi nel calcolo solo parzialmente. La nota integrativa non fornisce alcuna giustificazione rispetto all'esclusione delle predette entrate confermando, anche in tale circostanza, la non corretta applicazione dei principi giuscontabili.

Risulta necessario, pertanto, che l'Ente, sulla base delle criticità riscontrate e nel rigoroso rispetto di quanto previsto al punto 3.3 dell'allegato 4/2 al D.lgs. n. 118/2011, provveda urgentemente ad adeguare l'importo del predetto fondo e a trasmettere le tabelle esplicative dei relativi calcoli, da effettuare come previsto dall'esempio n. 5 del predetto allegato (tabelle che dovranno contenere, per ciascuna tipologia delle entrate considerate e al fine di individuare l'importo da riportare nel FCDE per ciascuna di esse: a) l'importo dei residui a fine dell'ultimo esercizio a seguito del riaccertamento ordinario; b) il calcolo della media del rapporto tra incassi (in c/residui) e l'importo dei residui attivi all'inizio di ogni anno degli ultimi cinque esercizi; c) l'applicazione, all'importo complessivo dei residui a fine dell'ultimo esercizio, della percentuale pari al complemento a 100 della predetta media).

### ***Fondo contenzioso***

Si premette che in occasione dell'analisi dei rendiconti 2014, 2015 e 2016, con la delibera n. 68/2019 questa Sezione ha accertato la non corretta valorizzazione del fondo contenzioso perché carente della stima delle controversie in corso e dell'analisi delle probabilità di soccombenza. In seguito, nella fase dell'istruttoria finalizzata alla valutazione delle misure correttive individuate dal Comune per superare le irregolarità finanziarie accertate con il predetto provvedimento, l'Ente

ha dichiarato di aver provveduto, a partire dal ciclo di bilancio 2017, a un'approfondita ricognizione del contenzioso e di aver predisposto gli accantonamenti sufficienti (Sez. contr. Basilicata n. 37/2020/PRSP).

In funzione delle suddette indicazioni e in considerazione di un accantonamento nell'esercizio 2018 al fondo contenzioso per € 55.000,00, in sede istruttoria è stato chiesto di fornire informazioni in merito alle modalità di definizione del fondo con particolare riferimento alla valutazione del grado di rischio delle passività potenziali, nonché di trasmettere l'elenco delle controversie in essere con la stima della relativa soccombenza.

L'Ente ha dichiarato che *«Al 2018, pur non avendo una chiara ricognizione di eventuali contenziosi che potessero generare potenziali soccombenze, l'Ente in via prudenziale ha previsto l'iscrizione a rendiconto a titolo di "accantonamento per fondo contenzioso" la somma di € 55.000,00».*

Nonostante le precedenti Deliberazioni di questa Sezione, il Comune persiste in un comportamento poco diligente e contrario ai principi giuscontabili, in quanto in assenza del rituale monitoraggio del contenzioso in corso non risultano predisposti i necessari presidi per garantire gli equilibri di competenza dell'anno in cui si verificherà l'eventuale soccombenza.

Il principio della prudenza impone la definizione di una serie di adeguati accantonamenti nel risultato di amministrazione (punto 9, allegato 1, del D.lgs. n. 118/2011). In particolare il principio contabile 9.2 dell'allegato 4/2 del D.lgs. n. 118/2011 individua tra gli accantonamenti il fondo spese e rischi dedicato alle passività potenziali e il principio 5.2 lettera h) dell'allegato 4/2 del D.lgs. n. 118/2011 prevede la costituzione obbligatoria del fondo rischi contenzioso qualora, a seguito di controversia giudiziaria, sussista la significativa probabilità di soccombenza oppure si è in presenza di sentenza di condanna, non definitiva o non esecutiva, al pagamento di una somma di denaro.

La consistenza dell'accantonamento al fondo dev'essere tale da consentire l'eventuale pagamento degli oneri originati dai provvedimenti giudiziari, evitando così che impreviste passività incidano negativamente sugli equilibri di bilancio.

A tal proposito la Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 14/2017/INPR (anche deliberazione n. 9/2016/INPR) ha affermato che *“Particolare attenzione deve essere riservata alla quantificazione degli altri accantonamenti a fondi, ad iniziare dal fondo contenzioso, legato a rischi di soccombenza su procedure giudiziarie in corso. Risulta essenziale procedere ad una costante ricognizione e all'aggiornamento del contenzioso formatosi per attestare la congruità degli accantonamenti, che deve essere verificata dall'Organo di revisione. Anche in questo caso, la somma accantonata non darà luogo ad alcun impegno di spesa e confluirà nel risultato di amministrazione per la copertura delle eventuali spese derivanti da sentenza definitiva, a tutela degli equilibri di competenza nell'anno in cui si verificherà l'eventuale soccombenza”*.

Questa Sezione raccomanda al Comune di adeguare l'importo del fondo rischi con una motivata e puntuale analisi di ogni singola controversia classificando le passività potenziali secondo i seguenti principi (v. deliberazioni Sez. controllo Campania n. 240/2017/PRSP, n. 7/2018/PRSP e n. 125/2019/PRSP, Sez. controllo Lazio n. 18/2020/PRSE, Sez. controllo Lombardia n. 69/2020/PRSE):

- passività probabile, con indice di rischio almeno pari al 51%, che impone un accantonamento almeno pari a tale percentuale. Vi rientrano le ipotesi di provvedimenti giurisdizionali non esecutivi e i giudizi non ancora decisi ma per i quali l'avvocato abbia espresso un giudizio di soccombenza di grande rilevanza (cfr. documento OIC n. 31 e la definizione dello IAS 37, in base al quale l'evento è probabile quando si ritiene sia più verosimile che il fatto si verifichi piuttosto che il contrario);
- passività possibile che, in base al documento OIC n. 31, nonché dello IAS 37, è quella in relazione alla quale il fatto che l'evento si verifichi è inferiore al probabile e, quindi, il *range* di accantonamento oscilla tra un massimo del 49% e un minimo determinato in relazione alla soglia del successivo criterio di classificazione;

- passività da evento remoto, il cui indice di rischio è inferiore al 10%, con accantonamento previsto pari a zero.

È questa un'operazione imprescindibile volta a garantire la corretta rappresentazione del risultato di amministrazione.

In base alle suddette indicazioni, il Comune dovrà fornire tempestivamente ogni utile informazione per consentire a questa Sezione di analizzare la congruità del fondo contenzioso.

### ***Anticipazioni D.l. n. 35/2013***

Il Comune nel 2013 ha ricevuto anticipazioni di liquidità ai sensi del D.l. n. 35/2013 per € 2.043.781,98 da restituire, in rate costanti, in 30 anni.

L'Organo di revisione, nella relazione allegata al rendiconto 2018, ha dichiarato che l'importo restituito è di € 209.189.75 mentre quello ancora da restituire è di € 1.834.592,23.

Nei prospetti relativi al risultato di amministrazione inviati alla BDAP risulta che il fondo abbia avuto la seguente evoluzione:

- nel 2016 accantonamenti per € 1.783.001,27;
- nel 2017 accantonamenti per € 1.689.368,90;
- nel 2018 accantonamenti per € 1.834.592,23, con un incremento di € 145.223,33 rispetto all'esercizio precedente.

In considerazione del fatto che nel corso degli anni gli importi del fondo hanno subito un incremento in luogo di un decremento, in sede istruttoria sono stati chiesti dettagliati chiarimenti in ordine alle modalità di restituzione e alla metodologia di calcolo degli accantonamenti al Fondo.

Il Comune ha risposto che *«La discrepanza rilevata è relativa alla ricognizione fatta circa la ricostruzione del debito residuo dell'ente nei confronti di Cassa Depositi e Prestiti per il rimborso dell'anticipazione di liquidità ex. D.l. 35/2013 al fine di indicare il corretto valore ancora da restituire alla data considerata».*

Rispetto a quanto richiesto è stata fornita una generica motivazione dell'irrituale andamento della consistenza del fondo, pertanto il Comune dovrà tempestivamente fornire ogni utile informazione per consentire alla Sezione l'analisi di legalità regolarità ex art. 148 bis TUEL.

### **3.5 Spese del personale**

L'Organo di revisione, nella relazione allegata al rendiconto 2018, ha dichiarato: di aver rispettato i vincoli disposti dall'art. 9, comma 28, del D.l. n. 78/2010 sulla spesa del personale a tempo determinato, con convenzioni o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, che obbligano a non superare la spesa dell'anno 2009; di aver rispettato l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, come previsto dall'art. 23, comma 2, del D.lgs. n. 75/2017 il quale, a decorrere dal 1° gennaio 2017, prevede che le risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, non superi il corrispondente importo determinato per l'anno 2016.

In seguito a esplicita richiesta istruttoria il Comune ha dichiarato che *«Per il 2018 a titolo di personale a tempo determinato l'Ente ha assunto ausiliari del traffico finanziati da proventi c.d.s. per complessivi € 24.992,93 a fronte di una spesa consolidata al 2009 per tali fattispecie di € 214.013,89: il limite risulta dunque rispettato.*

*Per il 2018 la parte variabile del salario accessorio, a seguito di contrattazione, risulta essere pari ad € 47.752,84 ed è stata erogata ai vari dipendenti individuati in relazione alla specifica voce».*

Si osserva che non sono stati inviati i prospetti dimostrativi dei predetti vincoli e non è stato possibile effettuare la rituale verifica, pertanto si invita l'Ente a fornire i prospetti e ogni altro utile documento.

### **3.6 Società partecipate**

Dall'analisi condotta sulle società partecipate si evidenzia quanto segue.

- Il Comune di Ferrandina è titolare di quote di partecipazione nella società Acquedotto Lucano Spa che al 31 dicembre 2018 ha registrato perdite pari a € 1.383.081,00.

In sede istruttoria è emerso che non è stato costituito lo specifico fondo previsto dall'art. 21 del D.lgs. n. 175/2016 in quanto secondo il Comune *«La percentuale che l'Ente detiene in Acquedotto Lucano S.p.A. è pari allo 0,91%. Per le perdite conseguite dalla società, i soci verrebbero chiamati in causa solo laddove non si trovassero le coperture con interventi diretti della società medesima oltre che nella consistenza del suo patrimonio in generale. Pertanto sembrerebbe quantomeno prematuro che tutti i soci, annualmente provvedano ad accantonare qualcosa che, potenzialmente, potrebbero non riversare mai nella partecipata, conseguendo al più la perdita della sola quota sottoscritta e versata».*

Il Collegio osserva che le suddette valutazioni non trovano alcun fondamento nella normativa di riferimento, avendo l'art. 21 del D.lgs. n. 175/2016 una funzione prudenziale perché prevede l'obbligo di costituzione di uno specifico fondo nel momento in cui la società in cui l'ente locale detiene quote partecipative presenti un risultato di esercizio negativo.

Tale obbligo consiste nell'accantonamento, nell'anno successivo rispetto al periodo di esercizio in perdita, di un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato e in misura proporzionale alla quota di partecipazione. Gli importi accantonati sono resi disponibili solo qualora l'ente partecipante ripiani in tutto o in parte le perdite di esercizio oppure dismetta la partecipazione ovvero il soggetto partecipato risulti in fase di liquidazione.

La tassatività delle prescrizioni del D.lgs. n. 175/2016 ha una funzione di salvaguardia degli equilibri di bilancio e non consente scelte metodologiche differenti, in considerazione del fatto che è garanzia di contenimento dei rischi connessi ad avvenimenti pregiudizievoli afferenti alla gestione del soggetto partecipato e che inevitabilmente possono incidere negativamente sugli equilibri di bilancio dell'ente partecipante.



Pertanto, la Sezione rileva la necessità che l'Ente provveda a effettuare gli accantonamenti nell'entità e nelle forme previste dall'art. 21 del D.lgs. n. 175/2016.

- Nel questionario ConTe 2018 l'Organo di revisione ha dichiarato che: i prospetti dimostrativi di cui all'art. 11, comma 6, lett. j, D.lgs. n. 118/2011 dei debiti e crediti reciproci tra l'Ente e gli organismi partecipati non recano la doppia asseverazione degli organi di revisione (nella Sezione IV - Organismi partecipati - quesito n. 13 pag. 19); si sono verificati casi di mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati (Sez. IV domanda 14 pag. 19). Inoltre, nella relazione allegata al rendiconto 2018, il revisore ha dichiarato che con l'Acquedotto Lucano «risulta difficoltoso confrontarsi».

In seguito a richiesta di chiarimenti, il Comune ha precisato che *«L'Ente ha richiesto alla Partecipata l'invio del prospetto di riconciliazione; questo è pervenuto all'Ente privo dell'asseverazione del proprio organismo di revisione, mentre è stato regolarmente asseverato dal revisore dell'Ente, al fine di poter predisporre ed approvare nei termini di legge gli atti di propria competenza»*, nonché *«Mentre per il 2018 così come rilevato sono intervenute difficoltà nella riconciliazione dei dati, per il 2019, dietro sollecitazioni dell'Ente, si è potuto procedere agevolmente alla riconciliazione dei saldi, e si pensa di mantenere consolidato questo rapporto»*.

Al riguardo si osserva che ai sensi dell'art. 11, comma 6, del D.lgs. n. 118/2011 la relazione sulla gestione allegata al rendiconto deve contenere: l'elenco degli enti e degli organismi strumentali, con la precisazione che i relativi rendiconti o bilanci di esercizio sono consultabili nel proprio sito internet; l'elenco delle partecipazioni dirette possedute con l'indicazione della relativa quota percentuale; gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate. Tale informativa deve essere asseverata dai rispettivi organi di revisione e, in caso di discordanze (per le quali bisogna fornire la motivazione), l'Ente deve assumere senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie.

Inoltre, si ricorda che la Sezione delle autonomie della Corte dei conti, con la deliberazione n. 2/2016/QMIG, ha evidenziato che *“Fermo restando la responsabilità dell’organo esecutivo dell’ente territoriale, ... l’obbligo di asseverazione deve ritenersi posto a carico degli organi di revisione sia degli enti territoriali sia degli organismi controllati/partecipati, per evitare eventuali incongruenze e garantire una piena attendibilità dei rapporti debitori e creditori. L’asseverazione da parte dell’organo di revisione degli enti strumentali e delle società controllate e partecipate è sempre necessaria, a nulla rilevando che dal bilancio societario sia possibile individuare in modo analitico i singoli rapporti debitori e creditori esistenti nei confronti dell’ente socio, senza previsione di compensi aggiuntivi. ... In caso di inerzia da parte degli organi di revisione degli enti strumentali e delle società controllate e partecipate, il soggetto incaricato della revisione dell’ente territoriale segnala tale inadempimento all’organo esecutivo dell’ente territoriale che assume senza indugio, e comunque non oltre il termine dell’esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie (art. 11, co. 6, lett. j, D.lgs. n. 118/2011) ...”*.

Pertanto, la Sezione rileva la necessità che l’Ente provveda alla rigorosa applicazione della vigente normativa e che gli organi di revisione del Comune e degli enti strumentali e società partecipate provvedano ad asseverare gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci, con conseguente adozione, in caso di discordanza, di tutti i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite creditorie e debitorie.

- È risultato, infine, il mancato rispetto della disciplina che impone l’invio delle informazioni (nel caso in esame al 2018) dei dati afferenti alle “Partecipazioni” nel portale del Dipartimento del Tesoro.

Si ricorda che questo è un preciso obbligo (art. 17, comma 4, del D.l. n. 90/2014) volto a consentire il monitoraggio delle partecipazioni e l’analisi del relativo impatto sulla finanza pubblica allargata. L’Ente in futuro dovrà rigorosamente rispettare il predetto obbligo.

### 3.7 Stato patrimoniale

L'Organo di revisione nel questionario ConTe (sezione 5, punto 5, pag. 20) ha dichiarato che il Comune non ha completato la valutazione dei beni patrimoniali.

In seguito a esplicita richiesta istruttoria di fornire ogni utile informazione sullo stato delle procedure di valutazione dei beni, il Comune ha comunicato che *«L'Ente ha un'inventariazione e valutazione del proprio patrimonio disponibile regolarmente approvata dal Consiglio Comunale nella seduta di Bilancio Previsionale, mentre non ha proceduto ad effettuare la valutazione degli immobili indisponibili»*.

La risposta evidenzia la persistenza della criticità, pertanto, risulta necessario che l'Ente provveda alla stima dei beni patrimoniali e a inviare ogni informazione che dia riscontro dell'avvenuto adempimento.

### 3.8 Parametri obiettivi di deficitarietà

Il Ministero dell'Interno, con il d.m. del 28 dicembre 2018, ha definito i parametri obiettivi volti a evidenziare le condizioni strutturalmente deficitarie degli Enti locali. Dall'esame dei dati trasmessi dal Comune alla banca dati "Finanza Locale", per l'esercizio 2018 risulta il superamento del seguente parametro: indicatore 12.4 (sostenibilità disavanzo effettivamente a carico dell'esercizio) maggiore del 1,20%.

Il Comune ha posto in evidenza che *«Il parametro è dato dal rapporto tra disavanzo e accertamenti delle entrate dei primi 3 titoli. Per l'Ente si hanno i seguenti valori:*

|                           | VALORI DI PREVISIONE | VALORI A CONSUNTIVO |
|---------------------------|----------------------|---------------------|
| <b>Titolo I</b>           | 4.525.160,27         | 4.472.154,29        |
| <b>Titolo II</b>          | 962.834,65           | 740.641,92          |
| <b>Titolo III</b>         | 3.883.505,99         | 3.847.064,08        |
| <b>Disavanzo Iscritto</b> | 139.032,65           | 139.032,65          |
| <b>RAPPORTO</b>           | 1,48                 | 1,53                |

*Già in fase previsionale, dove il disavanzo è coperto con le entrate o le minori spese, il rapporto non è rispettato; in fase di consuntivo, dove per il 2018 si è rispettata la previsione di entrata*

*ma si è anche recuperata la quota del disavanzo non si è rispettato il parametro: evidentemente non è un problema di deficitarietà strutturale dell'Ente».*

La tabella inviata dal Comune evidenzia che il parametro non viene rispettato né in fase di previsione né in fase di consuntivo, pertanto la Sezione rileva la necessità che il Comune provveda a porre in essere tutte le misure indispensabili per evitare che la criticità espressa dal suindicato parametro assuma una conformazione particolarmente grave.

### **PQM**

la Sezione regionale di controllo per la Basilicata, con la presente decisione,

### **ACCERTA**

nei termini di cui in motivazione, la sussistenza delle criticità e irregolarità come sopra indicate, suscettibili – se non corrette – di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico finanziari dell'Ente;

### **DISPONE**

- che l'Amministrazione comunale di Ferrandina ponga in essere, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della presente pronuncia, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità rilevate e provveda a trasmetterli tempestivamente a questa Sezione;
- che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, al Sindaco pro tempore nonché al Presidente del Consiglio comunale, affinché quest'ultimo ne dia immediata comunicazione al Consiglio comunale per le valutazioni di competenza;
- che copia della presente pronuncia sia trasmessa all'Organo di revisione economico finanziaria del Comune, onerando quest'ultimo, in relazione alle irregolarità e criticità evidenziate, a vigilare sulla regolarità contabile, finanziaria ed economico-patrimoniale della gestione dell'Ente;

- che, ai sensi dell'art. 31 del D.lgs. n. 33/2013, la presente pronuncia venga altresì pubblicata sul sito internet dell'Amministrazione comunale secondo le modalità di legge, dando riscontro a questa Sezione dell'avvenuta pubblicazione. Così deliberato nella Camera di consiglio del 19 aprile 2021.

Relatore

Michele Minichini

Presidente

Michele Oricchio

Depositata in Segreteria il 29.04.2021

Funzionario

preposto ai servizi di supporto

Francesco Micucci