



CORTE DEI CONTI

Sezione Controllo per la Calabria
CATANZARO

Al Sindaco del Comune di
SERRATA

Oggetto : Invio Delibera n. 165/2020

Si trasmette la delibera di cui all'oggetto adottata da questa Sezione di controllo.

Il Direttore della Segreteria
Dr.ssa Elena Russo



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per la Calabria

composta dai Magistrati

Dr. Vincenzo LO PRESTI	Presidente, relatore
Dr.ssa Ida CONTINO	Consigliere
Dr. Francesco Antonio MUSOLINO	Consigliere
Dr.ssa Stefania Anna DORIGO	Referendario
Dr. Bruno LOMAZZI Bruno	Referendario
Dr. Martino TOMMASO	Referendario

ha emesso la seguente

Deliberazione n. 165 /2020

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

VISTO il Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

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

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

VISTO il Regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modifiche;

VISTO il Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

VISTO l'art. 1, c. 166, della Legge n. 266 del 23 dicembre 2005 (legge finanziaria 2006) che prevede l'obbligo per gli organi di revisione degli enti locali di inviare alle

Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti apposite relazioni in ordine ai bilanci preventivi ed ai rendiconti degli enti;

VISTO l'art. 6 del D.lgs. n. 149 del 6 settembre 2011;

VISTO l'art. 148-bis del D.lgs. n. 267/2000;

VISTA la legge n. 213 del 7 dicembre 2012 (G.U. n. 286 del 7 dicembre 2012, S.O. n. 206);

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 22/SEZAUT/2016/INPR adottata nell'adunanza del 30 maggio 2016, con cui sono state approvate le linee-guida per la redazione della relazione sul rendiconto dell'esercizio 2015;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti adottata nell'adunanza SEZAUT/8/2017/INPR del 30 marzo 2017 con la quale sono state approvate le linee-guida per la redazione della relazione sul rendiconto dell'esercizio 2016;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 16/SEZAUT/2018/INPR adottata nell'adunanza del 30 luglio 2018, con cui sono state approvate le linee-guida per la redazione della relazione sul rendiconto dell'esercizio 2017;

VISTE le disposizioni procedurali relative al riaccertamento straordinario dei residui conseguenti all'avvio del processo di armonizzazione dei sistemi contabili di cui al D. Lgs. n. 118/2011 come modificato e integrato dal D.L.gs. 126/2014;

VISTA la legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015);

VISTA la legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016);

VISTA la legge 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di stabilità 2018);

VISTO il Decreto 2 aprile 2015 del Ministero dell'Economia e delle Finanze;

VISTO il Decreto del 12 febbraio 2018 del Ministero dell'Economia e delle Finanze;

VISTA la nota prot. n. 2699 del 10/04/2019, con la quale il magistrato istruttore ha chiesto al Comune di SERRATA (RC) di fornire informazioni sulla gestione finanziaria del triennio 2015, 2016 e 2017;

VISTA la richiesta via e-mail dell'01/06/2019 acquisite agli atti della Sezione al prot. n. 0004351 del 03/06/2019, con la quale, veniva richiesta la concessione di una proroga, riscontrata positivamente dalla Sezione;

VISTA la nota n. 2503 del 23.09.2019 acquisita agli atti della Sezione prot. n. 0006056-26/09/2019, con la quale, il Sindaco ha fornito solo in parte i chiarimenti richiesti;

VISTA la successiva nota della Sezione del 22/04/2020, di richiesta documentazione integrativa;

VISTA la nota del Comune del 27/04/2020 di una richiesta di proroga fino all'08/05/2020, riscontrata positivamente dalla Sezione;

VISTA l'ordinanza n. 14/2020 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna Camera di Consiglio;

UDITO nella Camera di consiglio del 17 settembre 2020, il Relatore, Presidente Vincenzo Lo Presti.

FATTO

Con nota n. 2699 del 10.04.2019, indirizzata al Sindaco e all'Organo di Revisione del Comune, il magistrato istruttore ha chiesto all'Ente di fornire informazioni a supporto dell'analisi sui questionari relativi alla gestione finanziaria del triennio 2015-2017 ed in particolare sui seguenti aspetti: 1) eventuale presenza di gravi irregolarità contabili o gravi anomalie gestionali; 2) trasmissione dei dati contabili alla banca dati BDAP; 3) operazione di riaccertamento straordinario dei residui all'1.1.2015; 4) gestione di cassa; 5) risultato di amministrazione e sua composizione (triennio 2015-2017); 6) evoluzione del Fondo Pluriennale Vincolato (FPV); 7) gestione dei residui; 8) situazione debitoria, anche nei confronti della Regione Calabria; 9) recupero dell'evasione tributaria; 10) grado di attendibilità delle previsioni d'entrata finali.

Allo scopo di facilitare le analisi della Sezione in merito ai profili citati, è stato anche chiesto all'Ente di compilare alcune tabelle.

Con nota prot. n. 2503 del 23.09.2019, il Sindaco, ha fornito in parte i chiarimenti richiesti. Con successiva nota del 22 aprile 2020 la Sezione richiedeva l'integrazione della documentazione mancante, rimasta inevasa da parte del Comune di Serrata (RC).

DIRITTO

I. Quadro normativo di riferimento.

La Legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, comma 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 Sezione delle autonomie di questa Corte, in attuazione di quanto stabilito dall'art. 1, commi 166 e 167, l. n. 266/2005, come modificato dal D.L. n. 174/2012, convertito dalla l. n. 213/2012, con apposite "linee guida", ha affermato che le Sezioni di controllo accertano "mediante specifiche pronunce" il mancato rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, l'inosservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, comma 6, della Costituzione nonché la violazione dei principi di sana gestione finanziaria e di irregolarità grave (ritenendosi tale una irregolarità che sia suscettibile di pregiudicare gli equilibri economico-finanziari degli enti).

L'art. 148-bis TUEL, introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. e), d.l. n. 174/2012, convertito dalla l. n. 213/2012, stabilisce che, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, l'ente locale adotti i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio e che tali provvedimenti correttivi siano trasmessi alla Sezione regionale di controllo che li verifica entro trenta giorni dal ricevimento, prevedendo inoltre che *"qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle Sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria"*. Qualora invece gli esiti non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'art. 148-bis, comma 3 del TUEL, la Corte segnala agli Enti le irregolarità contabili, anche se non "gravi", poiché sintomi di precarietà che, in prospettiva - soprattutto se accompagnate e potenziate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali - possono comportare l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l'amministrazione di ciascun Ente.

Inoltre, l'art. 6, c. 2, del D.lgs. n. 149/2011 dispone che, *"qualora dalle pronunce delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti emergano comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario e lo stesso ente non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte, le necessarie misure correttive la competente Sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza*



pubblica. In tal caso, ove sia accertato, entro trenta giorni dalla predetta trasmissione, da parte della competente Sezione regionale della Corte dei conti, il perdurare dell'inadempimento da parte dell'ente locale delle citate misure correttive e la sussistenza delle condizioni di cui all'art. 244 del D.lgs. n. 267/2000, il Prefetto assegna al Consiglio, con lettera notificata ai singoli consiglieri, un termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto. Decorso infruttuosamente il termine di cui al precedente periodo, il Prefetto nomina un commissario per la deliberazione dello stato di dissesto e dà corso alla procedura per lo scioglimento del Consiglio dell'ente ai sensi dell'art. 141 del D.lgs. n. 267/2000".

L'evoluzione del quadro normativo, per come sopra delineato, è stata oggetto di disamina anche da parte della Corte costituzionale che, a proposito del più recente intervento legislativo, ha avuto modo di affermare: *"I controlli delle sezioni regionali della Corte dei conti – previsti a partire dalla emanazione dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2006) e poi trasfusi nell'art. 148-bis del TUEL – hanno assunto progressivamente caratteri cogenti nei confronti dei destinatari, proprio per prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari"* (Corte cost. sentenza n. 60 del 2013). Le "specifiche pronunce di accertamento" delle Sezioni di controllo in ordine all'eventuale mancato rispetto della normativa, dei criteri e delle regole contabili, sono indirizzate all'organo elettivo e all'organo di vertice dell'ente, chiamati ad adottare le misure consequenziali per il ripristino degli equilibri di bilancio e della regolarità amministrativo-contabile e, in ogni caso, l'Ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni che ha ricevuto ed a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento.

L'adozione di specifiche pronunce di grave irregolarità contabile, ai sensi dell'art. 148 bis del TUEL, ha lo scopo di dare impulso alle opportune misure correttive, la cui congruità sarà valutata dalla Sezione nell'ambito del successivo controllo.

Le misure correttive devono auspicabilmente coinvolgere, soprattutto qualora riguardino più aspetti della gestione amministrativo-contabile, l'ampia platea dei soggetti interessati (Giunta e Consiglio comunali, responsabile del servizio finanziario, responsabili dei settori, organo di revisione economico-finanziario) mediante atti e/o provvedimenti vincolanti, da adottarsi secondo le rispettive competenze, non potendo

essere considerate idonee le mere dichiarazioni di intenti non supportate da atti che abbiano qualche effetto nell'ordinamento giuridico.

Stante la natura del controllo, ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, dei contenuti della deliberazione adottata dalla Sezione regionale di controllo deve essere informato il Consiglio comunale.

II. Oggetto del controllo e metodologia di esame applicata dalla Sezione.

La Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 3/2019/INPR ha evidenziato che i controlli della Corte dei conti devono assicurare il confronto tra i parametri normativi e i risultati contabili in una prospettiva "dinamica", in modo tale che l'attività di controllo sia sempre finalizzata alla adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio (Corte Costituzionale, sentenza n. 198/2012). Ad integrazione dei tradizionali controlli di legittimità-regolarità, dunque, l'attività di controllo delle Sezioni regionali deve essere in grado di rappresentare agli organi elettivi degli enti controllati non solo le gravi irregolarità eventualmente riscontrate, ma anche l'effettiva situazione finanziaria che ne discende, in modo che gli stessi possano responsabilmente assumere le decisioni correttive che ritengano più appropriate.

A tal fine, la predetta deliberazione raccomanda alle Sezioni territoriali di avvicinare le analisi sui documenti di bilancio all'esercizio finanziario più prossimo a quello in corso di gestione, in modo da collegare, nella migliore misura possibile, gli effetti delle pronunce delle Sezioni regionali alla formalizzazione delle decisioni di programmazione/rendicontazione/correzione di competenza dell'ente ed ampliare il concreto margine d'azione di queste ultime.

La Sezione delle Autonomie evidenzia che, a tal fine, potranno essere impiegate *"metodologie di controllo che riducano quanto più possibile il disallineamento temporale tra l'esercizio in corso di gestione e le verifiche operate dalle Sezioni regionali di controllo. In questa prospettiva, ad esempio, potranno essere esaminate congiuntamente più annualità, a partire dall'ultimo rendiconto disponibile, qualora non sia stato possibile, per gli esercizi precedenti, portare a completamento l'esame dei documenti contabili di tutti gli enti territoriali di competenza di una Sezione regionale di controllo. Siffatta modalità consente di eliminare il divario temporale di cui si è fatto cenno e di avvicinare le analisi all'attualità nel quadro del ciclo di bilancio (previsione-rendiconto-previsione) e in conformità ai principi contabili e alla giurisprudenza della Corte costituzionale in precedenza richiamati"* (cfr. deliberazione n. 3/SEZAUT/2019/INPR).



Ciò posto, al fine di dare attuazione alle indicazioni della Sezione delle Autonomie, questa Sezione procederà ad effettuare contestualmente, con la presente deliberazione, **l'analisi dei rendiconti del Comune di SERRATA (RC) degli esercizi 2015, 2016 e 2017**; onde snellire la fase di controllo senza svuotarla di significatività, l'esame condotto verrà incentrato sui principali aspetti del bilancio, oggetto dei chiarimenti richiesti con la nota istruttoria n. 2699 del 10.04.2019, che è stata predisposta a supporto dei questionari trasmessi dall'Ente.

Di seguito si espongono le risultanze dell'analisi svolta, che ha evidenziato, per gli esercizi 2015-2017, alcuni profili di criticità e di debolezza.

I. NOTE PRELIMINARI.

Con la nota istruttoria n. 2699 del 10.04.2019 (punti nn. 1 e 2) la Sezione richiedeva al Comune di SERRATA (RC) di fornire ragguagli sull'eventuale presenza di gravi irregolarità contabili o gravi anomalie gestionali che non fossero già state segnalate sui questionari 2015, 2016 e 2017 e se avesse provveduto all'invio dei dati contabili 2016 e 2017 alla Banca Dati della Pubblica Amministrazione (BDAP).

L'Organo di revisione e l'Ente hanno ommesso di riferire sui punti 1 e 2 della nota della Sezione prot. n. 2699 del 10/04/2019.

II. RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO DEI RESIDUI DI CUI AL D. LGS N. 118/2011.

L'art. 3, comma 7, del D. Lgs. n. 118/2011, integrato e corretto dal D.lgs. 10 agosto 2014, n. 126, prevedeva che gli enti locali, con delibera di Giunta, previo parere dell'Organo di revisione economico-finanziario, effettuassero, contestualmente all'approvazione del rendiconto 2014, il riaccertamento straordinario dei residui.

Il riaccertamento straordinario dei residui "è l'operazione diretta ad adeguare al principio contabile generale della competenza finanziaria potenziata lo stock dei residui attivi e passivi risultanti nei bilanci degli enti al 1° gennaio 2015 e rappresenta un passaggio fondamentale nell'attuazione dell'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio" (Sez. Autonomie n.31/SEZAUT/2016).

L'eventuale "extradeficit" derivante dalle operazioni di riaccertamento straordinario poteva essere ripianato dall'Ente, con delibera di Consiglio Comunale, in un arco temporale non superiore a 30 anni, secondo le modalità previste dal D.M. 2 aprile 2015.

La Sezione, nella nota istruttoria n. 2699/2019 (punto n. 3), ha chiesto all'Ente di trasmettere la delibera sul riaccertamento straordinario dei residui di cui al D. Lgs. 118/2011 (completa degli allegati 5/1 e 5/2). Tale richiesta è stata reiterata dalla Sezione con e-mail del 22 aprile 2020.

Dagli atti in possesso della Sezione risulta che:

- il Sindaco con proprio verbale (con i poteri della Giunta Comunale) n. 16 del 13/05/2015 ha approvato il riaccertamento straordinario dei residui all'01 gennaio 2015 ex art. 3, comma 7, D. Lgs. n. 118/2011. Al predetto atto deliberativo (n. 16/2015) non risulta allegato alcun prospetto relativo alla determinazione del FCDE nonostante richiamato nel predetto atto, né tantomeno risultano allegati i prospetti n. 5/1 e 5/2 di cui al D.Lgs. n. 118/2011.

Nella relazione tecnica del Servizio Finanziario, peraltro, viene riportato che il *"rendiconto dell'esercizio 2014, approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 8 in data 30/04/2015, esecutiva, si chiude con un risultato di amministrazione di € 19.940,10..."*. Quanto riportato nella relazione tecnica non trova riscontro nella documentazione in atti alla Sezione. Infatti, il rendiconto della gestione dell'esercizio 2014 è stato approvato dal Consiglio Comunale con atto n. 4 del 13/05/2015 (e non con atto n. 8 del 30/04/2015), determinando un risultato di amministrazione di € 150.267,89, di cui € 19.940,10 di fondi non vincolati ed € 130.327,79 di fondi vincolati.

Quest'ultimo importo (da quanto rilevabile dai dati pubblicati sulla banca dati SIRTEL) coincide al debito verso CC.DD.PP. per le anticipazioni di liquidità ricevute nel corso dell'esercizio 2014 (D.L. n. 35/2013 e ss.mm.ii.). Infatti, il Comune di Serrata (RC) nell'esercizio 2014 ha accertato/riscosso al titolo V delle entrate, anticipazioni di liquidità per € 130.327,79, stanziando al titolo III della spesa (voce rimborso di quota capitale di mutui e prestiti) € 130.327,79 e dichiarando quest'ultimo importo economia di bilancio.

Dal prospetto riportato nella relazione del Responsabile del Servizio Finanziario dell'Ente si osserva:

- a) un risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014 (da rendiconto) pari a € 150.267,89;
- b) un Fondo Pluriennale Vincolato di € 357.414,29. Dalla banca dati finanza locale il predetto FPV sarebbe costituito per € 58.277,67 di parte corrente ed € 299.136,62 di parte capitale;



c) un risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015, dopo il riaccertamento straordinario dei residui, pari a € 39.707,67;

d) l'accantonamento a fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) in € 266.455,54;

e) una parte vincolata per vincoli derivanti da trasferimenti pari a € 107.071,31;

un "totale parte disponibile" quindi, all'1.1.2015 risultava pari a €. -333.819,18. Il recupero del disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui all'01/01/2015 veniva deliberato dal Consiglio Comunale con atto n. 06 del 26 giugno 2015 in trenta rate costanti di € 11.127,31.

Sempre nel prospetto allegato nella relazione del responsabile Area Finanziaria viene riportato che le risorse che presentavano un grado di rischio nella riscossione, tale da rendere necessario l'accantonamento al FCDE risultavano quelle della TARSU/TARES/TARI e i proventi acquedotto. Inoltre, veniva indicato che il criterio di calcolo seguito per la determinazione del FCDE è stato quello della media semplice. Sulla base del metodo di calcolo indicato e delle risorse di bilancio relative alla TARSU/TARES-TARI e acquedotto il FCDE all'01.01.2015 avrebbe dovuto essere almeno pari ad € 353.187,76, in luogo di quello accantonato e pari a € 266.455,54.

L'operazione descritta presenta le seguenti anomalie:

- 1) sottostima del FCDE;
- 2) assenza di accantonamenti: si rileva, infine, che all'1.1.2015 il Comune non ha predisposto accantonamenti per fondo contenzioso/rischi/passività potenziali e per indennità di fine mandato del Sindaco. Ancora, all'01/01/2015 il debito per il rimborso delle anticipazioni di liquidità ricevute nel corso dell'esercizio 2014 € 130.327,79 (D.L. 35/2013 e ss.mm.ii.), non è stato rappresentato nella parte accantonata/vincolata, nonostante già in sede di rendiconto della gestione 2014 veniva dichiarato economia di bilancio e riportato nel risultato di amministrazione quale fondo vincolato.

Osservazioni conclusive: Da quanto esposto, la Sezione rileva la sottostima del FCDE e l'assenza di apposito accantonamento a:

- a) fondo contenzioso/rischi/passività potenziali;
- b) FAL (debito verso CC.DD.PP. € 130.327,79);
- c) indennità di fine mandato del Sindaco.

Ciò si ripercuote sulla corretta quantificazione del risultato di amministrazione 01/01/2015 (parte disponibile) e determina un maggior disavanzo rispetto al quello indicato dall'Ente.

Occorre, quindi, che il Comune provveda a rideterminare il proprio deficit all'1.1.2015, seppure virtualmente; il disavanzo occulto così emerso andrà recuperato, a partire dal bilancio preventivo 2020-2022, ai sensi dell'art. 188 T.U.E.L.

III. EVOLUZIONE DEL FPV

L'efficace avvio della c.d. contabilità armonizzata, introdotta dal D. Lgs. 118/2011, presuppone, oltre che una corretta rappresentazione dei residui attivi e passivi secondo le regole della "competenza finanziaria potenziata", la puntuale e veritiera stima di nuove grandezze - quali il Fondo Pluriennale Vincolato (FPV) e il Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità (FCDE) - che, come visto, incidono sulla quantificazione e sulla rappresentazione del risultato di amministrazione.

In particolare, il punto 5.4 dell'All. 4/2 al D.Lgs n. 118/2011 recita testualmente: *"Il fondo pluriennale vincolato è un saldo finanziario, costituito da risorse già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente già impegnate, ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata.*

Trattasi di un saldo finanziario che garantisce la copertura di spese imputate agli esercizi successivi a quello in corso, che nasce dall'esigenza di applicare il principio della competenza finanziaria di cui all'allegato 1, e rendere evidente la distanza temporale intercorrente tra l'acquisizione dei finanziamenti e l'effettivo impiego di tali risorse".

La Sezione delle Autonomie ha pure più volte evidenziato (cfr. in particolare deliberazioni n. 4/SEZAUT/2015 e n. 9/SEZAUT/2016) che il FPV è uno strumento fondamentale per il rafforzamento della funzione programmatoria e ciò rende necessario che lo stesso sia finanziato da entrate regolarmente accertate e imputate in applicazione del principio di competenza finanziaria potenziata.

Per verificare la corretta determinazione del fondo, dunque, risulta evidente che per le spese di investimento è indispensabile disporre di adeguati "cronoprogrammi".

Ciò posto, la Sezione ha chiesto al Comune di SERRATA (RC) di rappresentare l'andamento del proprio FPV nel triennio 2015-2017.

A tal riguardo, l'Ente non ha fornito le indicazioni richieste. La Sezione ha quindi proceduto alla verifica ed attendibilità del FPV estraendo i dati dalla documentazione in atti (banca dati Finanza Locale e BDAP). Di seguito si riporta l'evoluzione del FPV del Comune di Serrata (RC):

EVOLUZIONE FONDO PLURIENNALE VINCOLATO						
	01/01/2015	31/12/2015	01/01/2016	31/12/2016	01/01/2017	31/12/2017



FPV di parte corrente	58.277,67	-	-	-	-
FPV di parte CAPITALE	299.136,62	100.195,80	100.195,80	-	-

In sede di riaccertamento straordinario all'01/01/2015 veniva determinato un FPV in entrata 357.414,29, di cui € 58.277,67 di parte corrente ed € 299.136,62 di parte capitale, finalizzato al finanziamento di obbligazioni passive già impegnate ma esigibili nell'esercizio 2015.

Osservazioni conclusive, per le motivazioni sopra esposte in sede di misure correttive occorre che l'Ente specifichi:

- i criteri seguiti nell'alimentazione del fondo nonché il grado di realizzazione dell'opera pubblica a cui risultava finalizzato (si rammenta infatti che la Sezione delle Autonomie di questa Corte ha evidenziato la necessità di "(..) dimostrare di avere effettivamente e concretamente avviato il procedimento di impiego delle risorse per la realizzazione del lavoro pubblico" (cfr. deliberazioni n. 23/SEZAUT/2015 e n. 32/SEZAUT/2015);
- gli impegni confluiti nel fondo che risultano pagati nel biennio 2015/2016;
- gli impegni dichiarati economia di bilancio in ogni esercizio (2015/2016) e quanta parte di tali eventuali economie è confluita nella parte vincolata/destinata del risultato di amministrazione;
- le risorse che danno copertura al fondo, specificando le somme riportate a residuo attivo e le somme già riscosse. Qualora ricorre tale ultima ipotesi (indicare l'importo delle somme già riscosse), specificando quelli riportati eventualmente nella cassa vincolata in tutto il triennio esaminato (2015/2017).

I chiarimenti del Comune dovranno essere analiticamente predisposti dal Responsabile Finanziario, condivisi dal Sindaco e sottoposti al vaglio dell'Organo di Revisione.

IV. GRADO DI ATTENDIBILITA' DELLE PREVISIONI DELLE ENTRATE FINALI; FLUSSI DI RISCOSSIONE E PAGAMENTI.

IV.1. ATTENDIBILITÀ DELLE PREVISIONI DI ENTRATA IN CONTO COMPETENZA; FLUSSI DI RISCOSSIONE E PAGAMENTI DI COMPETENZA

Al fine di verificare il grado di attendibilità delle previsioni di entrata, è stato chiesto all'Ente di trasmettere i dati concernenti le previsioni di competenza del triennio 2015-2017 (punto n. 11 della nota istruttoria).

Com'è noto, infatti, significativi scostamenti fra gli stanziamenti di competenza e gli accertamenti, ma, soprattutto, scostamenti rilevanti fra gli accertamenti e le somme effettivamente incassate generano, inevitabilmente, una copiosa mole di residui attivi in grado di alterare le risultanze e l'attendibilità del bilancio.

In ossequio al principio di attendibilità del bilancio, un'informazione contabile è attendibile se è scevra da errori e distorsioni notevoli e se, su di essa, si può fare affidamento. A tal fine le previsioni di bilancio devono essere sostenute da accurate analisi degli andamenti storici o, in mancanza, da altri obiettivi parametri di riferimento (art. 162 comma 5, TUEL)¹, nonché dalle legittime aspettative di acquisizione e utilizzo delle risorse.

Dunque, è opportuno che la previsione di competenza degli importi stanziati e il suo inserimento nel conto del bilancio avvenga con prudenza considerando le possibili difficoltà di accertamento, e soprattutto di riscossione, cui l'Ente può andare incontro. Dall'esame del prospetto compilato dall'Ente in sede di risposta istruttoria, unitamente alle scritture contabili in atti alla Sezione, emergono alcune criticità sia con riguardo alle entrate di parte corrente che a quelli destinati agli investimenti, come si evince dalla seguente tabella:

ESERCIZIO 2015								
GRADO DI ATTENDIBILITA' DELLE PREVISIONI DELLE ENTRATE FINALI								
Titolo	previsione definitiva competenza	accertamenti c/competenza	% attendibilità delle previsioni	incassi c/competenza	% riscossione c/comp.	Maggiori o minori entrate	incassi c/residui	% maggiore/minore entrate
	a	b	c = (b/a)	d	e = (d/b)	f = (b-a)		g = (f/a)
I	622.928,51	616.753,50	99,01	361.707,11	58,65	- 6.175,01	111.480,57	- 0,99
II	127.457,89	86.832,89	68,13	86.726,35	99,88	- 40.625,00	-	- 31,87
III	109.751,63	110.031,21	100,25	23.041,94	20,94	279,58	152.342,23	0,25
Totale di parte corrente	860.138,03	813.617,60	94,59	471.475,40	57,95	- 46.520,43	263.822,80	- 5,41
IV	1.169.000,32	744.957,41	63,73	301.217,26	40,43	- 424.042,91	71.499,92	- 36,27
V	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale di parte capitale	1.169.000,32	744.957,41	63,73	301.217,26	40,43	- 424.042,91	71.499,92	- 36,27
VI	218.488,24	88.160,24	40,35	86.316,40	97,91	- 130.328,00	3.450,22	- 59,65
Totale generale entrate	2.247.626,59	1.646.735,25	73,27	859.009,06	52,16	-600.891,34	338.772,94	- 26,73
ESERCIZIO 2016								
GRADO DI ATTENDIBILITA' DELLE PREVISIONI DELLE ENTRATE FINALI								
Titolo	previsione definitiva competenza	accertamenti c/competenza	% attendibilità delle previsioni	incassi c/competenza	% riscossione c/comp.	Maggiori o minori entrate	incassi c/residui	% maggiore/minore entrate
	a	b	c = (b/a)	d	e = (d/b)	f = (b-a)		g = (f/a)

¹ Art. 162, comma 5 TUEL: "Il bilancio di previsione è redatto nel rispetto dei principi di veridicità ed attendibilità, sostenuti da analisi riferite ad un adeguato arco di tempo o, in mancanza, da altri idonei parametri di riferimento".

I	902.573,71	536.547,17	59,45	417.900,24	77,89	-366.026,54	66.676,78	-40,55
II	43.980,90	41.506,28	94,37	40.861,34	98,45	-2.474,62	-	-6,63
III	137.389,44	116.834,05	85,04	28.538,10	24,43	-20.555,39	56.201,92	-14,96
Totale di parte corrente	1.083.944,05	694.887,50	64,11	487.299,68	70,13	-389.056,55	122.878,70	-35,89
IV	558.924,75	100.767,21	18,03	767,21	0,76	-458.157,54	83.985,41	-81,97
V	-	-	-	-	-	-	-	-
VI	-	-	0	-	-	-	-	-
Totale di parte capitale	558.924,75	100.767,21	18,03	767,21	0,76	-458.157,54	83.985,41	-81,97
VII	209.449,86	141.824,54	67,71	141.824,54	-	-67.625,32	-	-
IX	2.058.352,30	1.407.881,34	68,40	1.405.589,15	99,84	-650.470,96	2.558,80	-31,60
TOTALE	3.910.670,96	2.345.360,59	59,97	2.035.480,58	86,79	-1.565.310,37	209.422,91	-40,03
ESERCIZIO 2017								
GRADO DI ATTENDIBILITÀ DELLE PREVISIONI DELLE ENTRATE FINALI								
Titolo	previsione definitiva competenza	accertamenti c/competenza	% attendibilità delle previsioni	incassi c/competenza	% riscossione c/comp.	Maggiori o minori entrate	incassi c/residui	% maggiore/minore entrate
	a	b	c = (b/a)	d	e = (d/b)	f = (b-a)		g = (f/a)
I	548.252,39	552.268,30	100,73	412.349,03	74,66	4.015,91	81.417,18	0,73
II	46.256,23	20.903,30	45,19	19.799,44	94,72	-25.352,93	-	-54,81
III	127.586,00	112.299,17	88,02	7.120,91	6,34	-15.286,83	43.082,13	-11,98
Totale di parte corrente	722.094,62	685.470,77	94,93	439.269,38	64,08	-36.623,85	124.499,31	-5,07
IV	857.881,69	437.281,69	50,97	11.288,53	2,58	-420.600,00	118.376,97	-49,03
V	-	-	-	-	-	-	-	-
VI	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale di parte capitale	857.881,69	437.281,69	50,97	11.288,53	2,58	-420.600,00	118.376,97	-49,03
VII	251.503,29	224.261,46	89,17	224.261,46	100,00	-27.241,83	-	-
IX	462.845,95	280.723,02	60,65	280.034,67	99,75	-182.122,93	688,35	-39,35
TOTALE	2.294.325,55	1.627.736,94	70,95	954.854,04	58,66	-666.588,61	243.564,63	-29,05

Dalla tabella che precede, per la gestione della competenza del triennio 2015/2017, emerge che in parte entrata:

- 1) le previsioni definitive di parte corrente (titolo I, II e III) si concretizzano in accertamenti per circa il 94% negli esercizi 2015 e 2017, mentre nell'esercizio 2016 si concretizzano in accertamenti per circa il 64%;
- 2) le previsioni definitive di parte capitale si concretizzano in accertamenti nell'esercizio 2015 per il 64% circa, nel 2016 per il 18% circa e nel 2017 per circa il 51%. Gli accertamenti definiti passano da € 813.617,60 del 2015 ad € 685.470,77 del 2017, evidentemente i maggiori accertamenti dell'esercizio 2015 risentano dell'operazione del riaccertamento straordinario dei residui, che tuttavia non si sono concretizzati in termini di cassa, facendo accrescere la massa residuale attiva di parte corrente.

Infatti, in termini di riscossioni, le entrate, se rapportati agli accertamenti definiti della competenza, le percentuali sono:

per la parte corrente del

- del 58% circa nel 2015 (riscossioni € 471.475,40);
- del 70% circa nel 2016 (riscossioni € 487.299,68);
- del 64% circa nel 2017 (riscossioni € 439.269,38);

per la parte capitale del

- del 40% circa nel 2015 (riscossioni € 301.217,26);
- dell'1% circa nel 2016 (riscossioni € 767,21);
- del 3% circa nel 2017 (riscossioni € 11.288,53).

Da quanto precede emerge che la gestione di parte corrente per l'esercizio 2016 evidenzia una sovrastima delle previsioni di competenza rispetto alle risorse che si concretizzano in accertamenti definitivi. Quanto poi alle riscossioni delle predette entrate (parte corrente), per tutto il triennio esaminato si osserva la scarsa realizzazione delle stesse. Infatti, la percentuale di riscossione non va oltre il 70% circa, in particolare si osserva che le entrate extratributarie (titolo III), nell'esercizio 2017 la riscossione risulta appena del 6% circa (accertamenti € 112.299,17 riscossioni € 7.120,91).

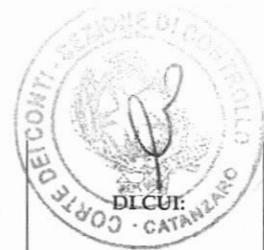
La gestione in conto capitale evidenzia una sovrastima delle previsioni di competenza rispetto alle risorse che si concretizzano in accertamenti definitivi, rilevando l'inattendibilità del programma degli investimenti, ciò trova conferma nel biennio 2016/2017 dove le previsioni di bilancio si concretizzano in accertamento definitivi (come già detto nella parte che precede), rispettivamente per l'1 e 3% circa.

Sul versante delle spese, le previsioni di bilancio relative alla parte capitale risultano scarsamente attendibili.

Di seguito si riporta una tabella da cui si evince che le previsioni definitive di spesa:

- per la parte corrente si concretizzano in termini di impegni, nell'esercizio 2015 per l'89% circa, nel 2016 per l'92% circa e nel 2017 per l'86% circa;
- per la parte capitale si concretizzano in termini di impegni, nell'esercizio 2015 per il 66% circa, nel 2016 per il 10% circa e nel 2017 per il 51% circa.

ESERCIZIO 2015								
ANDAMENTO E ATTENDIBILITA' DELLE PREVISIONI DELLE SPESE FINALI								
Titolo	previsione definitiva competenza	impegni	% attendibilità delle previsioni	pagamenti	% pagamenti	economie di bilancio/FPV	DI CUI:	% economia di bilancio - a FPV
	a	b	c = (b/a)	d	e = (d/b)	f = (b-a)		g = (f/a)
I	744.354,39	661.517,41	89	499.529,73	76	- 82.836,98	0	- 11
						-	FPV	-
						-82.836,98	economia competenza	100
II	1.595.308,78	1.052.099,98	66	507.827,37	48	- 543.208,80		- 34
						100.195,80	FPV	-18
						- 443.013,00	economia competenza	82
ESERCIZIO 2016								
ANDAMENTO E ATTENDIBILITA' DELLE PREVISIONI DELLE SPESE FINALI								



Titolo	previsione definitiva competenza	impegni	% attendibilità delle previsioni	pagamenti	% pagamenti	economie di bilancio/FPV	DI CUI:	% economia di bilancio - a FPV
	a	b	c = (b/a)	d	e = (d/b)	f = (b-a)		g = (f/a)
I	666.500,74	610.300,45	92	437.915,56	72	- 56.200,29		- 8
						-	FPV	-
						- 56.200,29	economia competenza	100
II	1.024.804,55	100.000,00	10	0,00	0	- 924.804,55		-90
						-	FPV	-
						-924.804,55	economia competenza	100
ESERCIZIO 2017								
ANDAMENTO E ATTENDIBILITA' DELLE PREVISIONI DELLE SPESE FINALI								
Titolo	previsione definitiva competenza	impegni	% attendibilità delle previsioni	pagamenti	% pagamenti	economie di bilancio/FPV	DI CUI:	% economia di bilancio - a FPV
	a	b	c = (b/a)	d	e = (d/b)	f = (b-a)		g = (f/a)
I	668.784,34	576.202,52	86	411.863,69	71	- 92.581,82		-14
						-	FPV	-
						-92.581,82	economia competenza	100
II	857.881,69	437.281,69	51	0,00	0	-420.600,00		-49
						-	FPV	-
						- 420.600,00	economia competenza	100

Dai dati esposti nella tabella che precede si osserva:

- per la spesa di parte corrente un ritardo nei pagamenti, atteso che la percentuale non va oltre il 76% circa;
 - per quella in conto capitale un ciclo degli investimenti lento ed inattendibile.
- Inoltre, nell'esercizio 2016 le minori entrate di parte capitale (titolo IV) vengono riportati nell'importo di € 458.157,54, mentre le correlate spese (titolo II) risultano pari a € 924.804,55 (+466.647,01). Tale ultimo differenziale (€ 466.647,01) non risulta riportato nella parte vincolata/destinata del risultato di amministrazione del predetto esercizio (2016). Infatti, nell'esercizio 2016 a fronte di economie di competenza del titolo II della spesa (investimenti) di € 466.647,01, nella parte vincolata/destinata agli investimenti non risulta riportato alcun importo. Ma vi è di più, le somme riportate nella parte vincolata "per leggi e principi contabili" al 31/12/2015, risultavano pari a € 212.832,13, mentre al 31/12/2016 vengono riportati nell'importo pari a zero. Tale decremento non troverebbe giustificazione nel bilancio dell'esercizio 2016, dove in quest'ultimo esercizio non si rinviene che l'Ente abbia utilizzato avanzo di amministrazione, conseguentemente l'importo di € 212.832,13 doveva permanere nei vincoli. Si osserva che i vincoli/parte destinata devono trovare evidenziazione nel risultato di amministrazione anche se lo stesso risulta incapiante e/o negativo.

Osservazioni conclusive: La Sezione osserva che la contabilizzazione ed imputazione in bilancio, delle entrate e spese in conto capitale, sembra non avvenire nel rispetto dei principi della attendibilità e della certezza. In sede di misure correttive il Comune dovrà:

- indicare e documentare le maggiori entrate che avrebbero finanziato la spesa del titolo II dichiarata successivamente economia di bilancio (es. 2016 € -466.647,01);
- motivare:
 - a) il mancato riporto nella parte vincolata/destinata agli investimenti delle somme di parte capitale dichiarate economie di bilancio;
 - b) la variazione intervenuta sulle somme vincolata per "leggi e principi contabili" (€ 212.832,13 nell'es. 2015 euro zero nell'esercizio 2016). Inoltre, si chiede di indicare eventuali provvedimenti adottati dall'Ente al fine di migliorare la capacità di riscossione di parte corrente, così da ripristinare regolari flussi che consentano all'Ente di far fronte agli obblighi di pagamento con tempestività e nel rispetto della normativa europea, con risorse proprie senza dover ricorrere all'apporto di liquidità di terzi.

IV.2. ESIGUITÀ E LENTEZZA DEI FLUSSI DI RISCOSSIONE IN CONTO RESIDUI DELLE ENTRATE PROPRIE

Con riferimento all'analisi della gestione dei residui di cui al punto 8 della nota istruttoria, il Comune ha esposto i dati relativi alle riscossioni e ai pagamenti dei residui di parte corrente per il triennio 2015/2017.

Quanto all'andamento delle riscossioni dei residui attivi relativi alle entrate proprie (Titolo I e III), con particolare riguardo alle risorse IMU, TASI E TARI, Sistema idrico integrato e fitti attivi, il Comune ha certificato i seguenti dati:

Residui attivi correnti propri 2015						
	Residui conservati al 1/1	Riscossioni in c/Residui	accertamenti c/residui	minori residui	% riscosso/residui iniziali	% minori residui /residui conservati al 1/1
	(a)	(b)	(c)	d = (c-a)	(b/a)	(d/a)
TITOLO I	224.080,95	111.480,57	141.175,49	-82.905,46	49,75	-37,00
di cui						
imu	99.655,05	16.513,13	12.971,99	-86.683,06	16,57	-86,98
tasi						
tarsu/tari	82.020,72	55.325,80	82.020,72	0,00	67,45	0,00
TITOLO III	397.676,00	152.342,23	372.331,09	-25.344,91	38,31	-6,37
di cui						
Proventi acquedotto	350.200,09	140.858,58	350.200,09	0,00	40,22	0,00
Canone depurazione e fognatura	17.735,79	7.088,44	17.735,79	0,00	39,97	0,00
fitti attivi						
sanzioni codice strada						

Residui attivi correnti propri 2016						
	Residui conservati al 1/1	Riscossioni in c/Residui	accertamenti c/residui	minori residui	% riscosso/accertato	% minori residui /residui conservati al 1/1
	(a)	(b)	(c)	d = (b-d-c)	(b/a)	(d/a)
TITOLO I	284.741,31	66.676,78	284.117,73	-623,58	23,42	-0,22
di cui						
imu	187.358,84	13.277,76	186.735,26	-623,58	7,09	-0,33
tasi						
tari	88.624,92	46.850,49	88.624,92	0,00	52,86	0,00
TITOLO III	306.978,13	56.201,92	306.978,13	0,00	18,31	0,00
di cui				0,00		
Proventi acquedotto	286.341,51	55.274,90	286.341,51	0,00	19,30	0,00
Canone depurazione e fognatura	14.647,35	927,02	14.647,35	0,00	6,33	0,00
fitti attivi						
sanzioni codice strada						
Residui attivi correnti propri 2017						
	Residui conservati al 1/1	Riscossioni in c/Residui	accertamenti c/residui	minori residui	% riscosso/accertato	% minori residui /residui conservati al 1/1
	(a)	(b)	(c)	d = (b-d-c)	(b/a)	(d/a)
TITOLO I	336.087,88	81.417,18	336.087,88	0,00	24,22	0,00
di cui				0,00		
imu	197.695,17	15.148,28	197.695,17	0,00	7,66	0,00
tasi	663,89	664,68	663,89	0,00	100,12	
tari	105.650,78	35.735,20	105.650,78	0,00	33,82	0,00
TITOLO III	339.072,16	43.082,13	339.072,16	0,00	12,71	0,00
di cui				0,00		
Proventi acquedotto	309.066,61	32.940,28	309.066,61	0,00	10,66	0,00
Canone depurazione e fognatura	17.800,23	3.788,43	17.800,33	0,10	21,28	
fitti attivi						
sanzioni codice strada						

Sulla base dei dati certificati dal Comune per le singole risorse, la Sezione osserva che le riscossioni in conto residui delle entrate afferenti:

- all'IMU, risulta rispettivamente del 17% circa nel 2015 e 7% circa nel 2016 e dell'8% circa nel 2017;
- allo smaltimento rifiuti, risulta rispettivamente del 68% circa nel 2015 e 53% circa nel 2016 e del 34% circa nel 2017;
- al servizio idrico integrato, passa dal 40% circa del 2015 al 19% circa del 2016 all'11% circa del 2017.

La massa residuale attiva, stante la bassa capacità di riscossione dei titoli I e III presenta una tendenza crescente, passando da € 621.756,95 dell'01/01/2015 ad € 795.922,69 all'01/01/2018. Segue tabella:

RESIDUI ATTIVI DI PARTE CORRENTE ALL'01/01				
	Residui conservati al 1/1/2015	Residui conservati al 1/1/2016	Residui conservati al 1/1/2017	Residui conservati al 1/1/2018
	(a)	(b)	(c)	(d)
TITOLO I	224.080,95	284.741,31	336.087,88	394.600,42

TITOLO III	397.676,00	306978,13	339.072,16	401.322,27
TOTALE	621.756,95	591.719,44	675.160,04	795.922,69

Va osservato che l'esigua attività di riscossione delle entrate in "autoliquidazione" (titolo I), quali IMU e TASI, risulta non conforme a quanto stabilito dall'All. 4/2 al D.Lgs n. 118/2011 al punto 3.7.5, che testualmente prevede "Le entrate tributarie riscosse per autoliquidazione dei contribuenti sono accertate sulla base delle riscossioni effettuate entro la chiusura del rendiconto e, comunque, entro la scadenza prevista per l'approvazione del rendiconto o, nell'esercizio di competenza....."

Quanto poi all'andamento dei residui passivi di parte corrente, sulla base dei dati certificati dal Comune emerge quanto segue:

Residui passivi correnti 2015						
	Residui conservati al 1/1	Pagamenti in c/Residui	Impegni c/residui	minori residui	% Pagato/residui conservati all'01/01	% minori residui /residui conservati al 1/1
	(a)	(b)	(c)	d = (c-a)	(b/a)	(d/a)
TITOLO I	261.447,45	87.202,30	227.616,60	-33.830,85	33,35	-12,94
di cui						
Servizio RSU	42.483,56	19.437,61	41.746,82	-736,74	45,75	-1,73
Servizio Idrico	137.173,63	40.757,15	115.332,77	-21.840,86	29,71	-15,92

Residui passivi correnti 2016						
	Residui conservati al 1/1	Pagamenti in c/Residui	Impegni c/residui	minori residui	% Pagato/residui conservati all'01/01	% minori residui /residui conservati al 1/1
	(a)	(b)	(c)	d = (c-a)	(b/a)	(d/a)
TITOLO I	302.401,98	190.941,64	294.945,52	-7.456,46	63,14	-2,47
di cui				0,00		
Servizio RSU	54.722,37	41.732,75	54.658,21	-64,16	76,26	-0,12
Servizio Idrico	107.481,67	76.861,09	101.859,97	-5.621,70	71,51	-5,23

Residui passivi correnti 2017						
	Residui conservati al 1/1	Pagamenti in c/Residui	Impegni c/residui	minori residui	% Pagato/residui conservati all'01/01	% minori residui /residui conservati al 1/1
	(a)	(b)	(c)	d = (c-a)	(b/a)	(d/a)
TITOLO I	276.388,67	122.054,86	264.057,04	-12.331,63	44,16	-4,46
di cui						

Servizio RSU	46.852,26	13.386,22	46.852,26	0,00	28,57	0,00
Servizio Idrico	58.199,01	29.102,09	53.928,65	-4.270,36	50,00	-7,34

Dal confronto delle tabelle che precedono si osserva che il Comune di SERRATA (RC) riporta in bilancio (triennio 2015/2017), maggiori crediti concernenti al servizio RSU e idropotabile rispetto ai debiti afferenti agli stessi servizi, confermando con ciò che l'Ente per il pagamento dei predetti servizi utilizza entrate ultronee/vincolate senza evidentemente effettuare le dovute registrazioni contabili nelle "altre entrate per partite di giro", o ancora peggio, sottostima la spesa dei predetti servizi.

Infine, facendo riferimento al recupero dell'evasione tributaria (punto 10 della richiesta istruttoria prot. n. 2699/2020), l'Ente ha omesso di certificare (attraverso la compilazione di apposita tabella), l'attività di recupero evasione nel triennio del triennio 2015/2017. In assenza di dati certificati dall'Ente, la Sezione ha elaborato l'andamento delle entrate da "recupero evasione tributaria" (triennio 2015/2017) attraverso la documentazione in atti, i dati rilevabili sulla banca dati SIRTEL per l'esercizio 2015 e banca dati BDAP per la gestione 2016/2017. Segue tabella:

ANALISI RECUPERO EVASIONE TRIBUTARIA					
2015					
Descrizione	previsione di competenza	accertamenti	riscossioni	FCDE di competenza	FCDE al 31/12/2015
Recupero evasione ICI/IMU	20.479,99	10.479,99	-	-	-
Recupero evasione TARSU/TARES/TARI		-	-	-	-
Recupero evasione altri tributi				-	-
TOTALE	20.479,99	10.479,99	-	-	-
2016					
Descrizione	previsione di competenza	accertamenti	riscossioni	FCDE di competenza	FCDE al 31/12/2015
Recupero evasione ICI/IMU	20.889,59	28.267,15	-	-	
Recupero evasione TARSU/TARES/TARI			-	-	-
Recupero evasione altri tributi					
TOTALE	20.889,59	28.267,15	-	-	-
2017					
Descrizione	previsione di competenza	accertamenti	riscossioni	FCDE di competenza	FCDE al 31/12/2015
Recupero evasione ICI/IMU	20.000,00	20.000,00	-	-	
Recupero evasione TARSU/TARES/TARI					
Recupero evasione altri tributi					
TOTALE	20.000,00	20.000,00	-	-	-

Il Comune di Serrata (RC) in tutto il triennio esaminato (2015/2017), ha accertato entrate da "recupero evasione tributaria IMU" per un importo complessivo di € 58.747,14, senza concretizzare alcuna riscossione.

La mancanza di riscossioni delle entrate da "recupero evasione tributaria" fa sì che i pagamenti a cui sono finalizzate restino di fatto non garantiti, mentre i relativi accertamenti risultano funzionali al raggiungimento degli equilibri di bilancio per tutto il periodo esaminato.

In ultimo, si rimarca che la sostanziale assenza di riscossioni in tutto il periodo esaminato delle entrate da recupero derivanti dall'evasione tributaria, oltre a favorire l'accumulo di residui attivi, potrebbe configurare ipotesi di responsabilità per danno erariale a causa del mancato introito di tali risorse, anche per lo spirare dei termini prescrizionali.

Osservazioni conclusive: A conclusione dell'analisi condotta, la Sezione rileva:

- la scarsa capacità di riscossione in conto competenza e conto residui delle entrate proprie, con il conseguente accumulo di residui del Titolo I e III delle entrate, stante peraltro l'evidente peggioramento delle riscossioni delle predette entrate nel biennio 2016/2017 rispetto all'esercizio 2015;
- l'assenza di riscossione delle entrate da recupero evasione tributaria;
- la sovrastima delle previsioni di entrate in conto capitale nonché la bassa percentuale di riscossione sulle somme accertate;
- il mancato riporto nella parte vincolata/destinata agli investimenti (es. 2016) delle maggiori economie di bilancio (€ -924.804,55), rispetto alle correlate entrate accertate (€ -458.157,54);
- l'ingiustificata variazione nel biennio 2015/2016 della parte vincolata voce "per leggi e principi contabili".

Pertanto, è necessario che il Comune:

- renda più efficiente la propria capacità di riscossione in conto competenza e conto residui, prestando particolare attenzione all'attività di recupero dell'evasione tributaria;
- effettui congrui accantonamenti a FCDE per le voci del titolo I e III che risultano scarsamente riscosse e per quelli da "recupero evasione tributaria";
- provveda alla corretta rilevazione della spesa in conto capitale, rilevando le economie di bilancio (non compensate da uguale eliminazione delle correlate



entrate), nella parte vincolata/destinata del risultato di amministrazione dell'esercizio 2016;

- effettui, nella fase previsionale del bilancio, una stima adeguata del fabbisogno in termini di spesa di funzionamento, al fine di scongiurare la situazione per cui insorgano spese non effettivamente coperte dal "recupero evasione tributaria" e, conseguentemente, si originino debiti fuori bilancio;
- quantifichi correttamente costi e ricavi per RSU (piano finanziario), al fine di garantire la copertura finanziaria nell'esercizio di competenza, oltre a non generare debiti fuori bilancio e/o dover ricorrere a piani di rientro che inevitabilmente limitano la capacità finanziaria degli esercizi avvenire. Analoga procedura deve essere adottata per i costi del servizio idrico integrato.

V. ANALISI DELLA GESTIONE DI CASSA

L'analisi dei flussi di cassa si rivela, per più aspetti, elemento essenziale nell'ambito dei controlli di legalità finanziaria intestati alla Corte dei conti.

Come evidenziato dalla Corte costituzionale, *"I saldi attivi di cassa... non sono di per sé sintomatici di sana e virtuosa amministrazione in quanto legati ad una serie di variabili negative, tra le quali spicca la possibile esistenza di debiti sommersi in grado di dissimulare la reale situazione economico-finanziaria"* (sentenza n. 101 del 2018). È altrettanto vero, però, che una situazione di *deficit* di cassa è uno dei principali indicatori di squilibrio finanziario di cui devono essere analizzate le cause e al quale devono essere trovati gli opportuni rimedi, così da ripristinare regolari flussi che consentano all'ente di far fronte agli obblighi di pagamento con tempestività e nel rispetto della normativa europea. L'equilibrio di cassa è, del resto, riconosciuto come condizione necessaria alla salute finanziaria degli enti locali dall'art. 162, comma 6, D.lgs. 267 del 2000 (T.U.E.L.), secondo cui: *"Il bilancio di previsione è deliberato in pareggio finanziario complessivo per la competenza, comprensivo dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e del recupero del disavanzo di amministrazione e garantendo un fondo di cassa finale non negativo"*. Inoltre, l'art. 183, comma 8 T.U.E.L., pur senza adottare un "bilancio di cassa", impone che, al momento dell'assunzione di un impegno di spesa, sia accertata la compatibilità dei conseguenti pagamenti con gli stanziamenti di bilancio, a pena di responsabilità amministrativo-contabile e disciplinare.

Per i motivi sopra esposti, le linee guida dettate dalla Sezione delle Autonomie nell'analisi dei "questionari" sui rendiconti finanziari, a partire dal 2016, annettono

estrema importanza alla verifica degli equilibri di cassa, all'analisi della composizione quali-quantitativa della cassa degli enti locali, all'utilizzo delle anticipazioni di liquidità e delle entrate vincolate; questi dati sono di regola studiati osservando il loro *trend* evolutivo in un orizzonte triennale (cfr. deliberazioni n. 6/2017/INPR e 16/2018/INPR).

La cassa riflette le risorse che l'Ente può immediatamente spendere, per dare corso ai pagamenti dovuti. È composta da fondi liberi e fondi vincolati, questi ultimi alimentati da entrate che hanno un vincolo specifico ad una determinata spesa stabilito per legge, per trasferimenti o per prestiti (indebitamento). La vera disponibilità di cassa - quella che esprime il *surplus* di risorse utilizzabili dall'Ente per la propria spesa - è data dai fondi liberi; i fondi vincolati possono infatti essere utilizzati, in termini di cassa, per affrontare spese correnti per un importo non superiore all'anticipazione di tesoreria disponibile ai sensi dell'articolo 222 T.U.E.L. I fondi vincolati così utilizzati, poiché sopperiscono ad una temporanea difficoltà nei pagamenti venendo impiegati per finalità di pagamento non corrispondenti al vincolo che sugli stessi grava, devono essere tempestivamente ricostituiti, con i primi introiti non soggetti a vincolo di destinazione (art. 195, comma 3, T.U.E.L.).

Gli enti locali possono sopperire ad una temporanea crisi di liquidità anche mediante il ricorso ad anticipazioni di tesoreria, sempre nei limiti di cui all'art. 222 T.U.E.L. Il ricorso all'utilizzo di tali entrate vincola una quota corrispondente dell'anticipazione di tesoreria: infatti, il limite fissato dall'art. 222 T.U.E.L. è complessivo e, pertanto, se l'ente sta utilizzando anticipazione di tesoreria nei limiti massimi previsti dall'articolo 222 del T.U.E.L. non potrà contemporaneamente utilizzare entrate a destinazione vincolata per finanziare la spesa corrente e viceversa.

Come già detto, tanto il ricorso a fondi vincolati per sostenere spese correnti quanto l'utilizzo di anticipazioni di tesoreria deve essere limitato ad esigenze di liquidità temporanee, tese a "*porre rimedio ad eccessi diacronici tra i flussi di entrata e quelli di spesa*" (C. Cost. n. 188/2014). L'utilizzo continuativo di tali istituti, oltre a essere sintomo di una crisi di liquidità strutturale che può celare gravi problemi di equilibrio finanziario, finisce per costituire una forma di indebitamento di fatto, come tale contraria all'art. 119, ultimo comma, Cost.

Ciò posto, allo scopo di effettuare l'analisi della gestione di cassa, per il periodo 2014-2017, è stato chiesto all'Ente di illustrare, anche attraverso la compilazione di specifiche tabelle, l'evoluzione e composizione del proprio fondo cassa a fine di

ciascun esercizio, nonché di precisare l'eventuale utilizzo di fondi vincolati e la loro ricostituzione al 31/12 di ogni anno, l'eventuale utilizzo delle anticipazioni di tesoreria e la loro restituzione a fine anno.



Inoltre, è stato chiesto al Comune di SERRATA (RC) di riferire se fossero intervenute procedure esecutive/pignoramenti nel periodo 2014/2017. Sempre per l'analisi della gestione di cassa si chiedeva la trasmissione delle Determinazioni del Responsabile Finanziario relative alla giacenza di cassa vincolata all'01.01.2015 all'01.01.2016 e all'01.01.2017, nonché del verbale di cassa finale per il triennio 2015/2017.

L'Ente non ha riferito sulla presenza o meno di procedure esecutive/pignoramenti nel periodo 2014/2017. In sede di misure correttive, dovrà indicare la presenza o meno di procedure esecutive/pignoramenti, specificando eventualmente se gli stessi sono stati regolarizzati e per quale importo.

Si riportano, di seguito, alcune osservazioni relativi a specifici aspetti dell'analisi del fondo cassa.

Composizione e fondi vincolati.

Per quanto rappresentato dal Comune di SERRATA (RC), nella tabella 4 c) a pag. 2 della succitata richiesta istruttoria, emerge quanto segue:

EVOLUZIONE COMPOSIZIONE FONDO CASSA				
Descrizione (Valori in euro)	2014	2015	2016	2017
Fondo cassa al 31/12 di cui	136.632,21	114.118,35	-38.597,09	-24.746,66
fondi liberi	-	-	-	-
fondi vincolati	204.535,08	241.415,08	52.590,34	52.590,34

Dai dati certificati dal Comune (nota prot. n. 2699/2019), si osserva che nel quadriennio 2014/2017 il fondo cassa libero al 31/12 risulta pari a zero, evidenziando di contro la presenza in tutto il periodo esaminato dell'utilizzo in termini di cassa di fondi vincolati non ricostituiti entro la data del 31/12. Si riporta di seguito la tabella dimostrativa dei fondi vincolati certificati dall'Ente con la nota prot. n. 2503 del 23/09/2016, rimasti da ricostituire al 31/12 dei rispettivi esercizi:

Descrizione (Valori in euro)	2014	2015	2016	2017
------------------------------	------	------	------	------

Fondi a destinazione vincolata utilizzati in termini di cassa	103.902,87	127.296,73	52.590,34	52.590,34
Stock fondi a destinazione vincolata utilizzati per cassa non ricostituiti al 31/12	103.902,87	127.296,73	52.590,34	52.590,34

Nessuna risposta viene fornita dall'Ente in ordine alla richiesta di trasmissione della determinazione del Responsabile Finanziario di quantificazione della giacenza di cassa vincolata all'01/01/2015, all'01/01/2016 e all'01/01/2017 (punto 4, lett. a, della nota istruttoria prot. n. 269/2019). Peraltro, la determinazione di quantificazione della cassa vincolata all'01/01/2015, 01/01/2016 e 01/01/2017 non risulta rinvenibile all'albo pretorio on-line dell'Ente. Da ciò si evince che il Responsabile dell'Area Finanziaria alla data dell'01/01/2015 non ha definito l'importo della cassa vincolata al 31/12/2014 per come previsto dal punto 10.06 dell'All. 4/2 al D.Lgs. n. 118/2011 che testualmente recita *"All'avvio dell'esercizio 2015, contestualmente alla trasmissione del bilancio di previsione o, in caso di esercizio provvisorio, contestualmente alla trasmissione del bilancio provvisorio da gestire e dell'elenco dei residui, gli enti locali comunicano formalmente al proprio tesoriere l'importo degli incassi vincolati alla data del 31 dicembre 2014.*

L'importo della cassa vincolata alla data del 1° gennaio 2015 è definito con determinazione del responsabile finanziario, per un importo non inferiore a quello risultante al tesoriere e all'ente alla data del 31 dicembre 2014, determinato, dalla differenza tra i residui tecnici al 31 dicembre 2014 e i residui attivi riguardanti entrate vincolate alla medesima data".

Va rammentato che la c.d. cassa vincolata si determina come differenza fra i residui attivi riguardanti entrate vincolate al 31 dicembre di ogni anno e la somma del fondo pluriennale vincolato con i residui passivi relativi a capitoli vincolati; le entrate vincolate sono peraltro solo quelle rientranti - come pure sottolineato dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 31/2015 - nella tipologia di cui all'art. 180, comma 3, lett. d) T.U.E.L. (es. somme vincolate derivanti da trasferimenti da Stato, Regione, Ue, amministrazioni pubbliche, le entrate e spese vincolate *ex lege* come le sanzioni al codice della strada per la quota del 50%, le somme da alienazioni per la quota del 10%, ecc.). All'1.1.2015 la "cassa vincolata" è data dalla differenza fra i residui attivi al 31.12.2014 rientranti nella tipologia di cui all'art. 180 comma 3, lett. d) e gli omologhi residui passivi.

Nel caso di specie, all'1.1.2015 la differenza tra i residui attivi di parte capitale al 31.12.2014 pari a € 1.406.920,78 (Titolo IV e V) e i correlati residui passivi alla stessa



data di € 1.798.332,93 (Titolo II) è pari a € 391.412,15. L'Ente alla data del 31/12/2014 ha comunicato i fondi a destinazione vincolata pari a € 240.535,08. Anche ammettendo che non tutti i residui di parte capitale rientrano nella casistica di cui all'art. 180, comma 3, lett. d) T.U.E.L., all'1.1.2015 la cassa vincolata per come certificata dall'Ente (€ 240.535,08) non risulterebbe correttamente quantificata. Analogo ragionamento può estendersi alla giacenza di cassa di fine esercizio 2015, 2016 e 2017. Infatti, i fondi vincolati nell'esercizio 2015 vengono riproposti all'incirca nello stesso importo dell'esercizio 2014 (€ 241.415,08), mentre nel biennio 2016/2017 i fondi vincolati permangono costanti nell'importo di € 52.590,34.

A ciò va aggiunto che parte di residui passivi con vincoli derivanti da trasferimenti (€ 107.071,31) all'01/01/2015 sono confluiti nella parte vincolata del risultato di amministrazione alla stessa data, quindi necessariamente anche quest'ultimi devono trovare copertura finanziaria con i residui attivi mantenuti nelle scritture contabili dell'Ente e/o qualora gli stessi risultano già riscosse, con il fondo cassa vincolato. Analoga considerazione va fatta per le somme di parte capitale dichiarate economia di bilancio nell'esercizio 2016 e non confluite nella parte vincolata/destinata agli investimenti (cfr. paragrafo IV che precede).

Sempre con riferimento all'utilizzo e quantificazione dei fondi a destinazione vincolata, risulta dai codici gestionali SIOPE che nel triennio 2015/2017 l'Ente ha fatto ricorso all'utilizzo di fondi vincolati per importi di significativa entità. Nella tabella sottostante viene riportata la movimentazione intervenuta in tutto il triennio 2015/2017, per come classificate nei codici gestionali SIOPE. Segue tabella:

INCASSI SIOPE					PAGAMENTI SIOPE				
Codice di bilancio	Descrizione	2015	2016	2017	Codice di bilancio	Descrizione	2015	2016	2017
E.9.01.99.06.001 (6798)	Destinazione incassi vincolati a spese correnti ai sensi dell'art. 195 del TUEL	952.731,04	607.518,31	-	U.7.01.99.06.001	Utilizzo incassi vincolati ai sensi dell'art. 195 del TUEL	984.895,72	607.117,08	1.000,00
E.9.01.99.06.002 (6799)	Reintegro incassi vincolati ai sensi dell'art. 195 del TUEL	955.008,91	681.422,24	179.261,98	U.7.01.99.06.002	Destinazione incassi liberi al reintegro incassi vincolati ai sensi dell'art. 195 del TUEL	955.008,91	681.823,47	179.261,98

Fonte: codici gestionali SIOPE

Le segnalazioni SIOPE confermano, il costante utilizzo di incassi vincolati per sostenere spesa corrente, mettendo in evidenza che l'Ente per far fronte ad obbligazioni di parte corrente deve sistematicamente far ricorso all'utilizzo di fondi vincolati, oltre all'apporto di liquidità di terzi, tesoriere comunale e anticipazioni di liquidità.

Anticipazione di Tesoreria

In sede di risposta istruttoria, l'Ente ha certificato di aver utilizzato anticipazione di tesoreria nel quadriennio 2014/2017 per come rappresentato nella tabella che segue.

ANTICIPAZIONI DI TESORERIA				
Descrizione (valori in €)	2014	2015	2016	2017
Importo dell'anticipazione complessivamente concessa ai sensi dell'art. 222 del TUEL	328.385,36	337.178,41	276.198,07	339.007,33
Stock dell'anticipazione di cassa non rimborsata al 31/12	-	-	38.597,09	24.746,66
Importo delle somme maturate a titolo di interessi passivi al 31/12	-	457,06	109,34	1.181,89

In primis va rilevato che la scritturazione delle anticipazioni di tesoreria ricevute nel periodo 2016/2017 non risulta correttamente rilevata nelle scritture contabili dell'Ente, parte entrata e parte spesa (alterando così il risultato di gestione di amministrazione).

Si riporta di seguito una tabella dimostrativa delle movimentazioni delle anticipazioni di tesoreria per come rilevate dalle scritture contabili dell'Ente (biennio 2016/2017).

MOVIMENTAZIONE ANTICIPAZIONE TESORERIA BIENNIO 2016/2017					
Somme accertate/riscosse - impegnate/pagate/residui passivo			Somme accertate/riscosse - impegnate/pagate/residui passivo		
ESERCIZIO 2016			ESERCIZIO 2017		
Accertamenti (A)	a	141.824,54	Accertamenti (A)	a	224.261,46
Riscosso (B)	b	141.824,54	Riscosso (B)	b	224.261,46
Differenza accertato/riscosso	c = (a-b)	-	Differenza accertato/riscosso	c = (a-b)	-
Impegnato	d	103.227,45	Impegnato	d	251.503,29
Pagato	e	103.227,45	Pagato	e	238.111,89
Residui passivo da riportare	f = (d-e)	-	Residui passivo da riportare	f = (d-e)	13.391,40
Differenza accertato-impegnato	g = (a-d)	38.597,09	Differenza accertato-impegnato	g = (a-d)	- 27.241,83

Fonte: BDAP e Finanza locale

Da quanto precede si osserva che il Comune di Serrata (RC) nel biennio 2016/2017 non ha garantito la corretta rilevazione contabile delle operazioni di anticipazione di tesoreria ai sensi degli artt. 195 e 222 del d.lgs. n. 267/2000 nella gestione di competenza attraverso l'equivalenza tra accertamenti, riscossioni e impegni.

Sempre nel periodo esaminato, l'Ente ha utilizzato in termini di casa di fondi vincolati rimasti da ricostituiti al 31/12 e anticipazioni di Tesoreria anch'essa rimasta da ricostituire al 31/12, evidenziando una crisi di liquidità strutturale che può celare

gravi problemi di equilibrio finanziario. In sede di misure correttive, l'Ente dovrà dare dimostrazione del rispetto del limite fissato dall'art. 222 del TUEL



Fondo anticipazione di liquidità

Con nota istruttoria prot. n. 2699/2019, al punto 4-g), la Sezione chiedeva delucidazioni sullo stock di debiti estinti attraverso le anticipazioni di liquidità ricevute, anche attraverso la compilazione di apposita tabella. In sede di risposta istruttoria, l'Ente non ha certificato alcun dato sull'utilizzo o meno di anticipazioni di liquidità ai sensi del D.L. n. 35/2013 e ss.mm.ii.

Tuttavia, dalle scritture contabili dell'Ente pubblicate su SIRTEL e Finanza Locale si rileva che il Comune di Serrata (RC) nel biennio 2014/2015 è stato beneficiario di anticipazioni di liquidità per un importo di € 216.664,19 di cui € 130.327,79 accertati e riscossi nell'esercizio 2014, € 86.316,40 accertati e riscossi nell'esercizio 2015.

Il debito per il rimborso delle anticipazioni di liquidità ricevute nell'esercizio 2014 (€ 130.327,79), risulta stanziato nelle previsioni definitive di bilancio, dichiarato economia di bilancio e riportato quale quota vincolata del risultato di amministrazione dell'esercizio 2014.

Nel prospetto del riaccertamento straordinario dei residui all'01/01/2015 (composizione del risultato di amministrazione), il predetto debito per anticipazione di liquidità ricevuta (€ 130.327,79), non risulta riportato, né nella parte accantonata (FAL), né nella parte vincolata.

Anche il debito verso CC.DD.PP. delle somme riscosse nell'esercizio 2015 (€ 86.316,40), viene stanziato nelle previsioni definitive di bilancio, dichiarato economia al 31/12/2015, senza tuttavia confluire nella parte accantonata (FAL) e/o vincolata del risultato di amministrazione del predetto esercizio. L'irregolarità si reitera anche nel biennio 2016/2017.

In sede di misure correttive il Comune dovrà:

- motivare la mancata segnalazione alla Sezione delle somme ricevute a titolo di anticipazione di liquidità, indicando eventualmente ulteriori liquidità ricevute oltre a quelle rilevate nelle scritture contabili dalla Sezione;
- motivare la mancata iscrizione nel risultato di amministrazione del debito verso CC.DD.PP. delle anticipazioni di liquidità (D.L. 35/2013 e ss.mm.ii.);
- trasmettere il piano di ammortamento del predetto debito;

- indicare i debiti estinti attraverso le anticipazioni di liquidità ricevute (distinti per parte capitale e parte corrente), ed in quale esercizio;
- indicare e dimostrare che i debiti pagati con le predette anticipazioni di liquidità risultavano già impegnati (specificando/dimostrando che nell'esercizio in cui la prestazione/fornitura/lavori sono stati effettuati il debito risultava impegnato e riportato a residuo passivo), e/o che i debiti presentavano i requisiti per il riconoscimento quale debito fuori bilancio, qualora ricorre tale ultima fattispecie indicare, l'importo del debito riconosciuto e l'esercizio in cui lo stesso è stato riconosciuto dal Consiglio Comunale.

Si rileva sin dora che il risultato di amministrazione (parte disponibile), a far data dall'01/01/2015 a tutto il 31/12/2017 esaminato, non risulta correttamente determinata almeno per la quota di debito verso CC.DD.PP., oltre per le ulteriori criticità partitamente rilevate ai punti che precedono.

VI. ANALISI DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE E DELLA SUA COMPOSIZIONE.

La magistratura contabile, nell'ambito delle verifiche condotte sui rendiconti degli enti locali, annette molta importanza alla corretta quantificazione del risultato di amministrazione, che è indice in grado di esprimere la misura della salute finanziaria dell'Ente: se il bilancio consuntivo chiude con un risultato di amministrazione negativo, tale disavanzo, accertato ai sensi dell'articolo 186 T.U.E.L., è immediatamente applicato all'esercizio in corso di gestione contestualmente alla delibera di approvazione del rendiconto e deve essere ripianato secondo le modalità previste dall'art. 188 T.U.E.L..

Di seguito si riporta la tabella, trasmessa dall'Ente in sede di istruttoria (punti 5 e 6 della nota istruttoria), concernente la determinazione e l'evoluzione del risultato di amministrazione negli esercizi 2015, 2016 e 2017.

ANALISI RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE									
Risultato di amministrazione	Gestione 2015			Gestione 2016			Gestione 2017		
	residui	competenza	totale	residui	competenza	totale	residui	competenza	totale
Fondo cassa al 1/1			136.632,21			114.118,35			-
Riscossioni	340.368,48	3.072.409,02	3.412.777,50	209.422,91	2.035.480,78	2.244.903,69	243.515,98	954.854,04	1.198.370,02
Pagamenti	171.965,23	3.263.326,13	3.435.291,36	369.981,56	1.989.040,48	2.359.022,04	226.136,22	972.233,80	1.198.370,02
saldo di cassa al 31/12			114.118,35	-	-	-	-	-	-
Pagamenti x azioni esecutive non regolarizzate									
Fondo cassa al 31/12			114.118,35	-	-	-	-	-	-

Residui attivi	368.605,13	789.244,42	1.157.849,55	947.787,22	309.879,81	1.257.667,03	905.883,34	672.882,90	1.578.766,24
Residui passivi	275.656,15	706.627,51	982.283,66	603.571,50	273.000,76	876.572,26	584.913,88	615.659,69	1.200.573,57
FPV spesa corrente		-	-			-		0,00	-
FPV spesa conto capitale		-	100.195,80			-		0,00	-
Risultato amministrazione 31/12			189.488,44	-	-	381.094,77	-	-	378.192,67

Il risultato di amministrazione, nel triennio in esame (2015/2017), passa da € 189.488,44 del 2015, ad € 381.094,77 del 2016, ad € 378.192,67 del 2017.

Nel medesimo periodo esaminato, dai dati certificati dal Comune (riportati nella tabella che segue), si rileva che la parte disponibile del risultato di amministrazione presenta un saldo pari a € -292.808,37 nel 2015, di € 83.727,45 nel 2016 e di € 40,10 nel 2017.

Risultato di amministrazione al 31/12 (a)	189.488,44	380.651,03	378.192,67
COMPOSIZIONE RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE	Gestione 2015	Gestione 2016	Gestione 2017
Parte accantonata (b)	269.464,68	296.923,58	378.152,57
di cui			
x FCDE	269.464,68	296.923,58	378.152,57
x FAL	-	-	-
x contenzioso	-	-	-
x indennità fine mandato	-	-	-
x perdite società partecipate	-	-	-
x altri fondi spesa e rischi futuri	-	-	-
Parte vincolata ©	212.832,13	-	-
di cui			
x leggi e principi contabili	212.832,13	-	-
x trasferimenti	-	-	-
x contrazione mutui	-	-	-
x vincoli attribuiti dall'Ente	-	-	-
x altro (fine mandato)	-	-	-
Parte destinata ad investimenti (d)	-	-	-
Totale parte disponibile E = a-b-c-d	- 292.808,37	84.171,19	40,10

Con il verbale di deliberazione del Sindaco (con i poteri della Giunta Comunale), n. 16/2015 di riaccertamento straordinario dei residui, veniva determinata una parte disponibile all'01/01/2015 negativa e pari a €. -333.819,18 (cfr. relazione tecnica del servizio finanziario).

Come già evidenziato nella parte che precede, la parte disponibile del risultato di amministrazione conseguito all'01/01/2015 non risulta correttamente quantificata per l'errata determinazione del FCDE, oltre che per l'assenza di somme accantonate a

titolo di fondo rischi/passività potenziali, indennità fine mandato del Sindaco e FAL. Ancora come si vedrà infra, anche i risultati conseguiti a fine esercizio nel periodo 2015-2017 appaiono affetti da erronee quantificazioni di accantonamenti, vincoli e disallineamento delle anticipazioni di tesoreria (Accertamenti/riscosso/impegnato), con conseguente sovrastima del "totale parte disponibile".

Venendo all'esame dei principali vincoli e accantonamenti che gravano *ex lege* sul risultato di amministrazione, un peso rilevante assume il **Fondo Crediti Dubbia Esigibilità (FCDE)**, che costituisce uno dei pilastri della contabilità armonizzata (cfr. SS.RR., n. 26/2016/EL) ed è finalizzato a mitigare il rischio di mancata escussione dei residui attivi dell'Ente attraverso un accumulo prudenziale di risorse.

Con nota prot. n. 2699/2019, si chiedeva all'Ente di trasmettere il prospetto contenente la composizione del FCDE per gli esercizi 2015, 2016 e 2017, nonché di specificare il criterio di calcolo utilizzato, le poste prese in esame per effettuare le stime dello stesso, le (eventuali) percentuali di abbattimento applicate.

In sede di risposta istruttoria, il Comune non ha indicato il criterio di calcolo utilizzato, limitandosi ad allegare i prospetti di determinazione del FCDE del triennio 2015/2017.

Dall'esame di tali prospetti emerge che, per l'esercizio 2015, il Comune ha determinato l'accantonamento a FCDE in prevalenza per le tipologie di entrate relative a "Imposte, tasse e proventi assimilati" del Titolo I e per le entrate da "Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni" del Titolo III. Inoltre, dal prospetto si evidenzia che nell'esercizio 2015, viene quantificato un importo minimo del fondo di € 269.464,68.

Per gli esercizi 2016/2017, oltre alle predette tipologie di entrate del titolo I e III, viene accantonato a FCDE, la tipologia di entrata da "alienazione di beni materiali e immateriali", € 49.981,17 nell'esercizio 2016 ed € 25.198,93 nell'esercizio 2017.

Nel biennio 2016/2017 il FCDE risulta rispettivamente di € 296.923,38 (es. 2016) e di € 378.152,57 (es. 2017).

Per quanto attiene al **fondo rischi**, fin dall'1.1.2015 il Comune non ha mai effettuato alcun accantonamento, così violando il disposto del punto 5.2., lett. h) dell'all. 4/2 al d.lgs. 118 del 2011, il quale dispone che: "In occasione della prima applicazione dei principi applicati della contabilità finanziaria, si provvede alla determinazione dell'accantonamento del fondo rischi spese legali sulla base di una ricognizione del contenzioso esistente a carico dell'ente formatosi negli esercizi precedenti, il cui onere può essere ripartito, in quote uguali, tra gli

esercizi considerati nel bilancio di previsione o a prudente valutazione dell'ente, fermo restando l'obbligo di accantonare nel primo esercizio considerato nel bilancio di previsione, il fondo riguardante il nuovo contenzioso formatosi nel corso dell'esercizio precedente (compreso l'esercizio in corso, in caso di esercizio provvisorio)". Parimenti, nessun accantonamento è stato fatto per il fondo indennità di fine mandato del Sindaco nei rendiconti della gestione 2015 e 2016.

Infine, la parte vincolata del risultato di amministrazione mostra la seguente evoluzione:

- alla voce "per leggi e principi contabili" al 31/12/2015 viene riportato un importo di € 212.832,13, mentre al 31/12/2016 e 31/12/2017 la medesima voce non viene valorizzata.

Osservazioni conclusive. La Sezione rileva la sovrastima dei risultati di amministrazione del periodo 2015-2017 a motivo di errato calcolo del FCDE, mancati accantonamenti per il fondo rischi, FAL e per il fondo indennità di fine mandato (es. 2015/2016).

Inoltre, le variazioni intervenute sulla parte vincolata del risultato di amministrazione non sembrano giustificate dai dati riportati nelle scritture contabili dell'Ente (biennio 2016/2017). Infatti, in tale biennio in parte entrata, la voce "utilizzato avanzo di amministrazione" non risulta valorizzata. Quindi i predetti vincoli dovevano trovare (permanere) allocazione nel risultato di amministrazione, anche se quest'ultimo risultava negativo e/o incapiente dei predetti vincoli.

Ancora, nella parte vincolata/destinata del risultato di amministrazione 2016 e 2017 non vengono riportate i vincoli derivanti da economie di parte capitale/FPV, nel rispetto del punto 5.4.6 dell'All. 4/2 al D.Lgs. 118/2011, che dispone "nel caso in cui, alla fine dell'esercizio, l'entrata sia stata accertata o incassata e la spesa non sia stata impegnata, tutti gli stanziamenti cui si riferisce la spesa, **compresi quelli relativi al fondo pluriennale**, iscritti nel primo esercizio del bilancio di previsione, costituiscono economie di bilancio e danno luogo alla formazione di una quota del risultato di amministrazione dell'esercizio da destinarsi in relazione alla tipologia di entrata accertata".

Alla luce di quanto detto, è necessario che il Comune apporti le opportune misure correttive; in particolare, dovrà essere effettuato un ricalcolo virtuale dei risultati di amministrazione al 31.12.2015, 31.12.2016 e 31.12.2017, tenendo conto di rivedere in senso congruo gli accantonamenti/vincoli/parte destinata.

Ciò presuppone: che il FCDE venga calcolato secondo i principi di cui all'all. 4/2 al D.lgs. 118/2011 (punto 3.3. - esempio n. 5), tenendo conto della necessità di includere voci di dubbia esazione quali quelle (es. recupero evasione tributaria) per cui il Comune non realizza alcuna entrata.

L'Organo di Revisione è chiamato a dare il proprio parere sulla congruità degli accantonamenti ed in particolare, del FCDE e del fondo rischi.

Il maggior *deficit* che emergerà a seguito del ricalcolo così effettuato dovrà essere recuperato, a partire dal bilancio preventivo 2020-2022, secondo quanto disposto dall'art. 188 T.U.E.L.

Inoltre, il Comune dovrà indicare le risorse confluite nella parte vincolata del risultato di amministrazione nonché giustificare le variazioni in negativo intervenute nella predetta parte vincolata. Qualora emergano sottostime anche della parte vincolata/destinata, dovranno essere adottati correttivi analoghi a quelli richiesti per la riquantificazione della parte accantonata.

Si evidenzia, infine, che le osservazioni di cui sopra dovranno essere tenute in debito conto dal Comune anche per l'esercizio 2018 e per il 2019; in particolare, mentre i correttivi richiesti per il passato (intendendosi con ciò gli esercizi 2015-2017 e, ove gli errori rilevati fossero ancora presenti, anche il 2018) non richiedono una riapprovazione dei bilanci ma solo una quantificazione del disavanzo rimasto occulto (da recuperare a partire dal bilancio preventivo 2020), nel rendiconto 2019 è necessario che i vincoli e gli accantonamenti vengano apposti sul risultato di amministrazione in modo corretto e congruo.

VII. SITUAZIONE DEBITORIA

Ai punti 9) e 13), la Sezione chiedeva all'Ente di riferire in ordine alla propria posizione debitoria verso la Regione Calabria, nonché di riferire sui debiti fuori bilancio e sulle passività potenziali, con conseguente stima del rischio di soccombenza, indicando lo stato dei pagamenti degli stessi.

Con riferimento ai debiti verso la Regione Calabria (punto 9 della richiesta), il Comune ha riferito che la *"situazione debitoria fornitura acqua potabile, si evidenzia che l'Ente ha aderito in data 18/10/2018 ad un piano di rientro con SO.RI.CAL. S.p.A. in liquidazione € 31.640,04, per il periodo che va dal quarto trimestre 2016 al secondo trimestre 2018, interamente pagato. In riferimento al conferimento RSU si evidenzia che è in atto con la*

Regione Calabria un piano di rientro per le annualità 2016 e 2017. Si evidenzia inoltre che ad oggi non ci sono contenziosi in essere".



La Sezione con nota prot. n. 547 del 20/01/2020 ad oggetto: richiesta istruttoria sui debiti nei confronti della Regione Calabria, il Comune di SERRATA (RC) non ha dato riscontro. Con la richiamata nota istruttoria in particolare veniva richiesto all'Ente di indicare i debiti del Comune al 31/12/2019 verso la Regione Calabria:

- 1) per il servizio idropotabile (periodo 1981/2004);
- 2) RR.SS.UU.;
- 3) la situazione dei pagamenti in essere
- 4) la presenza di eventuali contenziosi o di richieste finalizzate ad ottenere eventuali piani di rateizzazione dei pagamenti;
- 5) la modalità di rappresentazione dei predetti debiti nelle scritture contabili comunale. Con riferimento a quest'ultima richiesta si chiedeva di specificare se nei bilanci comunali siano presente (ed in quale ammontare) residui passivi o se il Comune abbia proceduto o stia procedendo al riconoscimento di eventuali debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 194 T.U.E.L. ovvero, in assenza di residui passivi o di riconoscimento del debito, abbia provveduto comunque - in quale misura e con quali modalità - a dare copertura alle passività (es. attraverso il fondo rischi).

Come già osservato nella parte che precede il Comune non ha dato seguito alla richiesta della Sezione. Tuttavia, dalla documentazione in atti (nota del Dipartimento Presidenza della Regione Calabria, prot. n. 136141/2019), si rileva che il Comune di Serrata (RC) al 31/12/2018 risultava debitore verso la Regione Calabria per fornitura acqua (periodo 1981/2004), per il consistente importo di € 716.990,25 e che lo stesso Ente non ha aderito al piano di rateizzazione. Sul punto si osserva sin dora, che al 31/12/2015 dai dati riportati nelle scritture contabili dell'Ente (parte spesa), Funzione 9, servizio 4 (Servizio idrico integrato) i residui passivi totali da riportare alla stessa data (31/12/2015), sono pari a € 107.481.67 (di cui € 74.575,12 provenienti dalla gestione dei residui ed € 32.906,55 della gestione di competenza), quindi pur considerandoli nella sua interezza, risultano incipienti rispetto al debito certificato dalla Regione Calabria (€ 716.990,25).

Quanto poi alla richiesta di eventuali debiti verso la Regione Calabria per RSU il Comune ha evidenziato che è in atto un piano di rientro per le annualità 2016/2017, senza tuttavia quantificare l'importo.

Dai documenti in atti alla Sezione (nota del Dipartimento 11 Ambiente e Territorio - Settore 7 della Regione Calabria n. 161828 del 19/04/2019), risulterebbe che il Comune di Serrata (RC) alla data del 31/12/2018 presentava debiti verso la Regione Calabria di € 62.755,84 di cui:

- € 7.090,97 per l'annualità 2015 (piano decaduto - diffida rate scadute SIAR 166835/2018);
- € 12.000,00 per l'annualità 2016 (nota prot. SIAR n. 43429/2018);
- € 24.541,35 per l'annualità 2017 (note prot. SIAR nn. 180374 del 22/05/2018 - 9409 del 04/03/2019).

Quanto poi alla richiesta di fornire ragguagli su debiti fuori bilancio eventualmente riconosciuti al 31/12/2015, 31/12/2016 e 31/12/2017 e sul loro finanziamento e altre passività (punto 13, lettera a-e della nota istruttoria 2699/2019), l'Ente ha comunicato che ad oggi (23/09/2019) non risultavano contenziosi in essere.

La Sezione osserva, che diversamente da quanto affermato dall'Ente, dagli atti pubblicati all'albo pretorio on-line, si rileva la Determinazione n. 9 del 20/04/2015 con la quale veniva impegnata nel bilancio 2015 in corso di redazione la somma di € 3.675,00 per la vertenza Elettri Sabina S.R.L./Comune di Serrata Costituzione nel Giudizio presso la Corte di Cassazione per la sentenza n. 267/2013 (R.G.: 391/2009) della Corte D'Appello di Reggio Calabria.

Sempre dalla documentazione rinvenibile all'albo pretorio on-line risultano ulteriori determina di impegno di spesa (n. 48 e 49 del 23/12/2015), per il pagamento di debiti fuori bilancio riconosciuti dal Consiglio Comunale nella seduta del 21/12/2015. In ambedue le determinazioni per la copertura finanziaria della spesa si fa rinvio al dirigendo bilancio di previsione (evidentemente 2016).

Osservazioni conclusive: il Comune di Serrata (RC) già alla data dell'01.01.2015 era a conoscenza di partite debitorie a proprio carico afferenti a sentenze già esecutive e passività potenziali.

A tal riguardo, la Sezione deve evidenziare che, in presenza di giudizi pendenti, pur tenendo conto dell'autonomia valutativa dell'Ente, doveva essere costituito apposito fondo contenzioso/rischi/passività potenziali fin dal riaccertamento straordinario dei

residui all'01/01/2015 e negli esercizi successivi, al fine di salvaguardare gli equilibri di bilancio presenti e futuri. In sede di misure correttive l'Ente dovrà:



- riferire in ordine al contenuto della determinazione n. 09 del 24/04/2015 il rischio di soccombenza, atteso che, esiste già agli atti dell'Ente la sentenza della Corte di Appello di Reggio Calabria, specificando l'eventuale misure adottate dal Comune finalizzate a dare copertura al debito nascente dalla predetta sentenza;
- indicare e dimostrare che nel bilancio dell'esercizio 2016 la spesa impegnata con le determinazioni n. 48 e 49/2015 (a cui si fa rinvio per la copertura finanziaria al dirigendo bilancio di previsione), ha trovato copertura finanziaria;
- riferire sulla presenza o meno nel triennio 2015/2017, di ulteriore contenzioso in essere. Qualora ricorre tale ipotesi indicare le misure adottate dall'Ente al fine di garantire la copertura finanziaria, atteso che come già osservato nella parte che precede, già a far data dell'01/01/2015 il comune non ha accantonato nel risultato di amministrazione nessun fondo/rischi/passività potenziali a presidio della salvaguardia degli equilibri di bilancio presenti e futuri.

Infine, l'Ente dovrà relazione sulle passività verso la Regione Calabria per debito idrico (annualità 1981/2004) e debito per RR.SS.UU. Si osserva sin dora che qualora i debiti v/Regione risultano esigibile, in assenza di copertura finanziaria nel bilancio (residuo passivo), si dovrà procedere, qualora ricorrono i presupposti al riconoscimento di un debito fuori bilancio, la registrazione dell'obbligazione fra le scritture contabili del debitore deve essere fatta immediatamente e per l'intero; qualora il creditore conceda una rateizzazione di pagamento, l'impegno può essere preso *pro quota parte*, secondo esigibilità, ferma restando una dilazione massima triennale.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Calabria

ACCERTA

le seguenti criticità, rilevanti ex art. 148 bis T.U.E.L.:

1. sottostima del c.d. maggior disavanzo all'1.1.2015 a motivo della non corretta quantificazione del FCDE e dell'assenza di apposito accantonamento a fondo contenzioso/rischi/passività potenziali, FAL e indennità di fine mandato del Sindaco;

2. dubbia stima del Fondo Pluriennale Vincolato nel triennio 2015-2017, attesa l'assenza da parte dell'Ente delle indicazioni richiesti con la nota prot. n. 2699/2019;
3. esiguità e lentezza delle riscossioni delle entrate di parte corrente;
4. assenza di riscossioni delle risorse provenienti dall'attività di recupero dell'evasione tributaria.
5. l'inattendibilità delle previsioni di entrata in conto capitale;
6. esiguità e lentezza dei flussi di riscossione sia in conto competenza che in conto residui (entrate proprie), con conseguente accumulo di residui attivi nelle scritture contabili;
7. la presenza di passività non garantiti da un fondo rischi/passività potenziali nel risultato di amministrazione (parte accantonata);
8. mancata copertura finanziaria dei debiti nei confronti della Regione Calabria;
9. sottostima del FCDE nel triennio 2015/2017;
10. mancata quantificazione della giacenza di cassa vincolata all'01/01/2015, 01/01/2016 e 01/01/2017 (violazione del punto 10.6 dell'All. 4/2 al D. Lgs. n. 118/2011);
11. reiterato utilizzo in termini di cassa di fondi vincolati non ricostituiti al 31/12;
12. reiterato ricorso da anticipazione di tesoreria non interamente rimborsata al 31/12;
13. non corretta scritturazione (biennio 2016/2017) delle anticipazioni di tesoreria (mancata equivalenza tra accertamenti/riscossioni e impegni), con impatto migliorativo sul risultato di amministrazione;
14. inattendibilità dei risultati di amministrazione di cui ai rendiconti 2015, 2016 e 2017, a motivo della sottostima di accantonamenti, vincoli e mancata equivalenza tra accertamenti, riscossioni e impegni delle anticipazioni di tesoreria;
15. eliminazione di somme riportate nella parte vincolata del risultato di amministrazione esercizio 2015 non giustificate dall'iscrizioni delle stesse in parte entrata del bilancio dell'esercizio 2016;
16. economie di spesa di parte capitale/FPV non confluita nella parte vincolata/destinata agli investimenti, in presenza di entrata accertata/riscossa;
17. presenza di contenzioso non segnalato dall'Ente e non garantito da alcun fondo rischi/passività,

INVITA, pertanto,



Il Comune di SERRATA (RC) ad adottare, entro 60 giorni dalla comunicazione della presente deliberazione, le misure correttive idonee a rimuovere le criticità sopra evidenziate e, in particolare, ritiene necessario che l'Ente:

- 1) ridetermini virtualmente il risultato di amministrazione e la sua composizione, all'1.1.2015, con conseguente ricalcolo della parte disponibile, tenendo conto di quanto esposto in motivazione, con riferimento:
 - o alla sottostima del FCDE;
 - o al mancato accantonamento per fondo contenzioso/passività potenziali, FAL e indennità del Sindaco;
 - o alla mancata equivalenza tra accertamenti/riscossioni/impegni delle anticipazioni di tesoreria;
 - o alla ingiustificata eliminazione dei vincoli riportati nel risultato di amministrazione e a quelli non confluiti nei vincoli/parte destinata, in presenza di somme di uguale natura (capitale) accertate/riscosse;
- 2) fornisca chiarimenti in ordine alla composizione ed evoluzione, nel triennio, del FPV;
- 3) ridetermini la giacenza di cassa vincolata a partire dall'01.01.2015, provvedendo a ricostituire eventuali vincoli non apposti;
- 4) provveda ad efficientare il sistema delle riscossioni delle entrate proprie; a tal fine dovrà essere elaborato e trasmesso alla Sezione, entro 60 giorni dalla presente delibera, un programma di ottimizzazione delle riscossioni, che tenga anche conto dell'esigenza di potenziare l'attività di recupero dell'evasione tributaria;
- 5) provveda, pro futuro, a costruire le previsioni di bilancio di parte capitale secondo maggiore attendibilità;
- 6) ridetermini il risultato di amministrazione al 31.12.2015, al 31.12.2016 e al 31.12.2017, appostando congrui accantonamenti per FCDE, per fondo contenzioso, FAL, indennità del Sindaco e provvedendo ad una corretta quantificazione della "parte vincolata"
- 7) fornisca raggugli sui debiti nei confronti della Regione, provvedendo ad effettuare i riconoscimenti di passività ancora non ricondotte a bilancio e ad appostare a rendiconto un congruo accantonamento per le "passività potenziali";
- 8) effettui ogni eventuale variazione e/o recupero del disavanzo emergente a seguito dei correttivi sopra indicati, secondo le modalità ordinarie previste dal combinato

disposto dell'art. 188 e 193 del TUEL. In particolare, nel rendiconto 2019 dovranno essere appostati congrui accantonamenti a FCDE, fondo contenzioso, FAL (debito residuo verso CC.DD.PP.) e indennità fine mandato del Sindaco; il deficit accumulato in progresso andrà recuperato a partire dal bilancio preventivo 2020.

ORDINA

che la presente deliberazione sia:

trasmessa via PEC a cura della Segreteria:

- al Presidente del Consiglio comunale di SERRATA (RC) per l'inserimento nell'ordine del giorno della prima seduta utile;
- al Sindaco e all'Organo di Revisione del Comune di SERRATA (RC).

pubblicata, dall'Ente, secondo quanto previsto dall'art. 31 del D. Lgs. n. 33/2013, comunicando, a questa Sezione, tale adempimento nei 30 giorni successivi alla pubblicazione.

Così deciso in Catanzaro, nella Camera di consiglio del giorno 17 settembre 2020



Il Presidente estensore

Vincenzo Lo Presti

VINCENZO LO PRESTI
CORTE DEI
CONTI/80218670588
17.09.2020 10:09:36
UTC

Depositata in segreteria il 17 SET 2020

Il Direttore della segreteria

Elena RUSSO

CORTE DEI CONTI SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CALABRIA

PER COPIA CONFORME

Si attesta che la presente copia composta di n. 38 fogli è conforme all'originale depositato in segreteria

Il Direttore di Segreteria

Il Direttore della Segreteria

Catanzaro, 17 SET 2020

Dr. Elena Russo