CORTE DEI CONTI - SEZ_CON_PUG - SC_PUG - 0005346 - Interno - 18/12/2020 - 16:16

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Carlo Picuno	Presidente f.f.
Giovanni Natali	Referendario
Nunzio Mario Tritto	Referendario
Daniela Piacente	Referendario
Antonio Marsico	Referendario, *relatore*

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

sul rendiconto di gestione del Comune di Roccaforzata (TA) relativo all'esercizio 2018;

udito il relatore dott. Antonio Marsico nella camera di consiglio del 18.12.2020, convocata con ordinanza n. 68/2020 e svoltasi in video conferenza mediante collegamenti da remoto per il perdurare dell'emergenza sanitaria, ai sensi dell'art. 85 del d.l. n. 18/2020 s.m.i. e del decreto del Presidente della Corte dei conti n. 287 del 28.10.2020;

Premesso in

FATTO

1. A seguito dell'esame della relazione dell'Organo di revisione prevista dall'art. 1, comma 166, della l. n. 266/2005, con nota prot. Cdc n. 2194 del 18.05.2020 (indirizzata al Sindaco e all'Organo di revisione) è stata avviata nei confronti del Comune di Roccaforzata un'attività istruttoria finalizzata ad

CORTE DEI CONTI - SEZ_CON_PUG - DEL-Reg.-SC_PUG - 0000111 - 18/12/2020 - 16:16

ottenere chiarimenti su alcuni aspetti della gestione finanziaria relativa all'esercizio 2018.

2. L'Ente ha fornito riscontro con nota prot. n. 2538 del 12.6.2020 (prot. Cdc n. 2443 in pari data). Nella predetta nota l'Amministrazione comunale ha riferito, tra l'altro, che «*Questo ente non ha un Responsabile del servizio Finanziario di ruolo, essendo un Ente con meno di 2000 abitanti la responsabilità dell'area è stata spesso in capo ad un componente della Giunta comunale (situazione attuale)*».

3. Successivamente, con nota prot. 4925 in data 9.11.2020 il magistrato istruttore ha trasmesso al Comune una relazione istruttoria invitando l'Ente a fornire ulteriori chiarimenti. L'Ente ha fornito riscontro con nota prot. 4847 del 13.11.2020 acquisita al protocollo della Sezione n. 4971 in data 16.11.2020. In tale nota il Comune ha riferito, tra l'altro, che «[…] *in data 14/08/2020 con decreto sindacale n. 1 il sindaco ha nominato il Dott. […] quale Responsabile del Servizio Finanziario; si comunica inoltre che in data 06/11/2020 il Revisore Unico Dott. […] ha comunicato le proprie dimissioni. Si provvederà nel prossimo consiglio comunale utile alla nomina del Revisore Unico* […]».

4. Risultando non superate talune criticità, il magistrato istruttore ha formulato osservazioni (prot. Cdc n. 5157 del 1.12.2020) di cui, con ordinanza presidenziale n. 68 in data 1.12.2020 (prot. Cdc n. 5165 in pari data), è stata disposta la comunicazione al Comune, contestualmente a: *i)* la convocazione della Sezione in camera di consiglio per il 18.12.2020, con modalità di collegamento da remoto, per l'esame del rendiconto 2018 ai sensi e per gli effetti dell'art. 148-*bis* del d.lgs. n. 267/2000 (TUEL); *ii)* l'assegnazione al Comune del termine del 14.12.2020 per il deposito di memorie illustrative.

A riscontro della predetta ordinanza, con nota in data 11.12.2020 acquisita al protocollo della Sezione n. 5267 del 14.12.2020 il Comune ha prodotto memorie precisando, tra l'altro, che «*in questo Ente il ruolo di responsabile del servizio finanziario fino al 14/08/2020 è stato ricoperto dal Sindaco pro-tempore del momento. Altra considerazione è che nel 2019 ci sono state le consultazioni elettorali amministrative, con subentro di nuovo sindaco. Dopo l'insediamento lo stesso Sindaco ha assunto il ruolo di responsabile del servizio finanziario fino alla data del 14/08/2020,*

per carenza di risorse e di professionalità nell'Ente a cui affidare tale ruolo (con le difficoltà iniziali che può avere un amministratore nella gestione della contabilità degli Enti Locali). L'amministrazione comunale successivamente, al fine di risolvere alcune problematiche (tra le altre anche questa a cui stiamo riscontrando), ha proceduto a convenzionarsi con il Comune di Lizzano per l'utilizzo di un Istruttore contabile».

5. In relazione alle risposte pervenute, corredate dalla relativa documentazione, il Collegio evidenzia le criticità che si ritengono non superate e che, segnatamente, attengono ai seguenti profili:

1. Fondo anticipazione liquidità
2. Fondo perdite società partecipate
3. Capacità di riscossione
4. Gestione dei pagamenti - Tempi di pagamento
5. Debiti fuori bilancio
6. Parametri di deficitarietà
7. Erronea alimentazione banca dati BDAP

Considerato in

DIRITTO

1. Fondo anticipazione liquidità

1.1 In relazione alla conformità del risultato di amministrazione e delle sue componenti ai principi contabili, in sede istruttoria sono stati evidenziati alcuni profili meritevoli di approfondimento, con riguardo al fondo anticipazione liquidità (d'ora innanzi anche "FAL") ed al fondo perdite società partecipate.

Il Comune ha approvato i risultati di amministrazione degli esercizi 2016, 2017 e 2018 come di seguito riportati:

		2016	2017	2018
Fondo cassa al 1 gennaio		0,00	137.965,53	251.300,80
Riscossioni	(+)	2.855.795,51	1.700.132,65	2.031.811,86
Pagamenti	(-)	2.717.829,98	1.586.797,38	1.873.138,70
Saldo di cassa al 31 dicembre	(=)	137.965,53	251.300,80	409.973,96
Pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre	(-)	0,00	0,00	0,00
Fondo di cassa al 31 dicembre	(=)	137.965,53	251.300,80	409.973,96
Residui attivi	(+)	1.190.448,21	2.616.358,01	1.948.732,70
Residui passivi	(-)	747.443,96	1.349.860,49	1.629.800,70
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti	(-)	100.262,29	92.728,07	82.557,89
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale	(-)	0,00	729.740,62	0,00
Risultato di amministrazione al 31 dicembre	(=)	**480.707,49**	**695.329,63**	**646.348,07**
Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre				
Parte accantonata				
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12		72.569,33	105.600,00	253.053,15
Fondo anticipazioni liquidità DL 35 del 2013 e successive modifiche e rifinanziamenti			0,00	0,00
Fondo perdite società partecipate			0,00	0,00
Fondo contenzioso			0,00	318.923,38
Altri accantonamenti		0,00	1.963,33	3.926,66
Totale parte accantonata		22.333,33	107.563,33	575.903,19
Parte vincolata				
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili		94.902,66	50.000,00	0,00
Vincoli derivanti da trasferimenti		0,00	0,00	0,00
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui		0,00	0,00	0,00
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente		0,00	100.132,56	19.302,02
Altri vincoli		310.800,00	168.790,82	0,00
Totale parte vincolata		0,00	318.923,38	19.302,02
Totale parte destinata agli investimenti		310.800,00	0,00	24.291,97
Totale parte disponibile		**0,00**	**268.842,92**	**26.850,89**

Fonte: elaborazione SRC Puglia su dati BDAP

In relazione al FAL, con nota istruttoria è stato chiesto all'Ente di compilare un'apposita tabella inserendo gli anni e gli importi accertati e incassati da Cassa Depositi e Prestiti a titolo di anticipazione di liquidità ai sensi del d.l. n. 35/2013.

Con nota del 12.6.2020 il Comune di Roccaforzata ha trasmesso la tabella "*Riepilogo anticipazioni di liquidità*" dalla quale emerge che ha usufruito di tale anticipazione per l'importo complessivo di € 75.001,18, con un ammontare del prestito ancora da restituire a fine 2018 pari ad € 67.312,66 (a fine 2019 l'importo da restituire è di € 65.447,44). Nella predetta tabella il Comune ha pure indicato di non aver mai fatto applicazione dell'art. 2, comma 6, del d.l. n. 78 del 2015 (norma dichiarata incostituzionale con sentenza della Corte costituzionale n. 4/2020). Tuttavia, dalla composizione del risultato di amministrazione degli esercizi 2016-2017-2018 (come sopra illustrato – fonte BDAP), risulta che non è

stato costituito l'accantonamento del fondo anticipazione liquidità ("FAL") in nessuno dei suindicati esercizi finanziari, né dagli ulteriori riscontri istruttori è emerso se vi fosse un corrispondente residuo passivo verso CC.DD.PP.

Invitato a fornire chiarimenti con relazione prot. 4925 in data 9.11.2020, l'Ente ha fornito riscontro con nota del 13.11.2020 comunicando che «*in fase di predisposizione del rendiconto 2020 si provvederà a prevedere l'accantonamento al Fondo Anticipazione di Liquidità dell'ammontare del prestito ancora da restituire*».

Successivamente, in risposta alle osservazioni del magistrato istruttore in data 1.12.2020, con nota in data 11.12.2020, acquisita al protocollo della Sezione n. 5267 del 14.12.2020, il Comune ha riferito che «*Come già comunicato nella precedente nota, visto l'approssimarsi della chiusura dell'esercizio 2020, sarà nostra premura accantonare parte dell'avanzo di amministrazione per fondo anticipazione di liquidità al 31/12/2020 per € 63.517,92, oltre l'importo di € 233.738,36 relativa all'anticipazione di liquidità concessa nell'esercizio 2020*».

1.2 In relazione a quanto precede si osserva quanto segue.

1.2.1 La Sezione rileva la criticità concernente il mancato accantonamento del fondo anticipazione liquidità nei risultati di amministrazione 2016, 2017 e 2018; neppure è emerso, dalla documentazione pervenuta e dai chiarimenti forniti, se l'Amministrazione comunale abbia quantomeno iscritto e conservato un corrispondente residuo passivo verso CC.DD.PP., in modo da garantire la neutralizzazione dell'operazione ai fini della determinazione del risultato di amministrazione, evitando così un effetto espansivo della spesa.

Il Comune ha dichiarato che effettuerà il predetto accantonamento nel rendiconto 2020. D'altronde, in base ai dati di consuntivo 2019 presenti nella banca dati BDAP, l'accantonamento in argomento risulterebbe assente anche nel risultato di amministrazione 2019 ("All. *a*) Risultato di amministrazione"): ciò emerge, altresì, dal prospetto "Verifica equilibri" presente in BDAP che, oltre a non valorizzare alcun importo in relazione al FAL (voce F2 del prospetto), mostra per il 2019 un disequilibrio complessivo della parte corrente per € -55.939,34 (voce O3) ed uno squilibrio complessivo per € -41.767,35 (voce W3).

Al riguardo, è bene sottolineare che la corretta determinazione del risultato di amministrazione costituisce un momento cruciale per la misurazione dello stato di salute dell'Ente (*cfr*., sul punto, Sez. reg. controllo Emilia-Romagna, n. 94/2020/REF). La Corte costituzionale ha avuto modo di evidenziare che «*Il nucleo della sana gestione finanziaria consiste nella corretta determinazione della situazione economico-finanziaria da cui prende le mosse e a cui, successivamente, approda la gestione finanziaria. Tale determinazione è strettamente correlata al principio di continuità degli esercizi finanziari, per effetto del quale ogni determinazione infedele del risultato di amministrazione si riverbera a cascata sugli esercizi successivi* […]» (Corte cost., sent. n. 89/2017); infatti, «[…] *il principio di continuità degli esercizi finanziari pubblici, che è uno dei parametri teleologicamente collegati al principio dell'equilibrio pluriennale del bilancio di cui all'art. 81 Cost., esige che ogni rendiconto sia geneticamente collegato alle risultanze dell'esercizio precedente, dalle quali prende le mosse per la determinazione delle proprie*» (Corte cost., sent. n. 49/2018).

1.2.2 Con specifico riferimento al FAL, si deve ricordare che nel succitato d.l. n. 35/2013 (e nelle successive leggi di rifinanziamento) è stata prevista la concessione delle cosiddette "anticipazioni di liquidità", che si concretano nell'erogazione di somme da destinare al pagamento dei debiti scaduti; in proposito, la Corte costituzionale ha precisato che «*le anticipazioni di liquidità costituiscono una forma straordinaria di indebitamento a lungo termine e – in quanto tali – sono utilizzabili in senso costituzionalmente conforme solo per pagare passività pregresse iscritte in bilancio. Esse sono prestiti di carattere eccezionale finalizzati a rafforzare la cassa quando l'ente territoriale non riesce a onorare le obbligazioni passive secondo la fisiologica scansione dei tempi di pagamento*» (Corte cost. n. 4/2020). Sulla stessa linea, riguardo alla contabilizzazione di queste anticipazioni, è stato osservato che «*alla natura giuridica di tale istituto giuridico si collega un'ulteriore conseguenza, tempestivamente evidenziata anche dalla Corte costituzionale (sentenza 23 luglio 2015, n. 181): l'impossibilità di considerare le anticipazioni di liquidità, sul piano contabile, come risorse aggiuntive da destinare alla copertura di nuove spese o di disavanzi (o, comunque, al miglioramento del risultato di amministrazione)*» (*cfr*. Sez. reg. controllo Molise, deliberazione n. 44/2020/PAR).

Per tali motivi, la Sezione delle autonomie della Corte dei conti ha prontamente e più volte precisato che l'anticipazione deve essere sterilizzata sul lato della spesa, in modo da limitarne gli effetti alla sola provvista di una disponibilità di cassa, utile al pagamento delle obbligazioni pregresse (*cfr.*, *ex plur.*, deliberazioni 18 luglio 2014, n. 19; 18 dicembre 2015, n. 33; 19 dicembre 2017, n. 28): in tal senso, è stato, tra l'altro, affermato che «*Onde evitare effetti espansivi della capacità di spesa, è necessario che gli effetti dell'anticipazione sul bilancio di competenza vengano integralmente "sterilizzati", per il tempo necessario alla completa restituzione delle somme riscosse, provvedendo ad iscrivere nel Titolo di spesa riguardante il rimborso dei prestiti una posta rettificativa, avente natura meramente finanziaria, corrispondente all'importo della coeva anticipazione riscossa in entrata. Ciò impedisce qualunque utilizzo in bilancio di dette risorse per la copertura di pregressi disavanzi ovvero di spese diverse e ulteriori rispetto alla finalità tipica del pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili previsti dalla legge*» (deliberazione n. 33/SEZAUT/2015/QMIG). Si tenga presente, peraltro, che le indicazioni relative alle modalità di contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità fornite dalla Sezione delle autonomie sono state positivizzate ad opera del D.M. 1 agosto 2019, con l'introduzione del principio contabile di cui al punto 3.20-*bis* dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, recentemente modificato ad opera del D.M. 7 settembre 2020 (*cfr*. sul punto, Sezione reg. controllo Lazio, n. 98/2020/PRSE e n. 117/2020/PRSE; Sez. reg. controllo Piemonte, n. 130/2020/PRSE).

È opportuno, allora, rammentare che «*il risultato di amministrazione è parte integrante, anzi coefficiente necessario, della qualificazione del concetto di equilibrio dei bilanci*» (Corte cost., sent. n. 247/2017) e che la disciplina della contabilità pubblica, laddove richieda anche complessi elaborati e allegati, deve trovare nel risultato di amministrazione un veicolo trasparente e univoco di rappresentazione degli equilibri nel tempo. In altri termini, il risultato di amministrazione deve essere coerente con i profili giuridici inerenti alle partite creditorie e debitorie e con le prescrizioni fornite dalle norme di legge e dai principi contabili relativamente alle sue componenti.

Dunque, nel rilevare la criticità concernente la non corretta contabilizzazione del FAL e l'omessa sterilizzazione dell'anticipazione negli esercizi 2016-2017-2018, si sollecita l'Ente alla relativa e definitiva sistemazione contabile, provvedendo senza indugio alla corretta contabilizzazione del fondo.

2. ***Fondo perdite società partecipate***

2.1 Con nota istruttoria è stato riproposto all'Ente il quadro del risultato di esercizio 2017 delle società partecipate dall'amministrazione comunale:

	Partecipazione			Risultato di esercizio 2017	Perdita 2017 per quota ente
	quota	diretta	indiretta		
CTP S.P.A.	0,100	1		-97.704,00	-87,93
GRUPPO AZIONE LOCALE MAGNA GRECIA SOC. CONS. A R.L.	1,670	1		-1.384,00	-23,11

Fonte: elaborazione Corte dei conti – Sez. reg. controllo Puglia (valori in euro)

Dal confronto tra l'accantonamento al fondo perdite società partecipate nel risultato di amministrazione e la somma dei risultati negativi dell'esercizio è scaturito il seguente totale delle perdite:

	Importo accantonato al fondo partecipate rendiconto 2018	Totale perdite 2017 per quota
COMUNE DI ROCCAFORZATA (TA)	0,00	-111,04

Fonte: elaborazione Corte dei conti – Sez. reg. controllo Puglia (valori al centesimo di euro)

Pertanto, ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. n. 175/2016 e s.m.i., l'Ente avrebbe dovuto procedere con l'accantonamento nell'esercizio 2018 in apposito fondo vincolato di un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione.

L'Amministrazione comunale, con le controdeduzioni trasmesse il 12.6.2020, ha riferito di non aver accantonato nessun importo nel Rendiconto 2018, nonostante dai prospetti inoltrati risultassero le seguenti perdite:

Anno 2017

	Partecipazione			Risultato di esercizio 2017	Perdita 2017 per quota ente
	quota	diretta	indiretta		
CTP S.P.A.	0,09	1		-97.704,00	-87,93
GRUPPO AZIONE LOCALE MAGNA GRECIA SOC. CONS. A R.L.	1,67	1		-1.384,00	-23,11

Anno 2018

	Partecipazione			Risultato di esercizio 2018	utile 2018 per quota ente
	quota	diretta	indiretta		
CTP S.P.A.	0,09	1		257.796,00	232,02
GRUPPO AZIONE LOCALE MAGNA GRECIA SOC. CONS. A R.L.	1,67	1		-6.879,00	-114,88

Fonte: elaborazione Comune di Roccaforzata

Invitato a relazionare sul punto, l'Ente con nota del 13.11.2020 ha comunicato che «*in fase di predisposizione del rendiconto 2020 si provvederà a prevedere l'accantonamento al Fondo perdite società partecipate dell'ammontare che sarà comunicato dalle società partecipate*».

Con successiva nota in data 11.12.2020 l'Amministrazione comunale ha ribadito che «[…] *procederà al puntuale rispetto della disciplina del fondo perdite società partecipate, accantonando la quota di competenza*».

2.2 In relazione a quanto precede si osserva quanto segue.

L'istituto del fondo perdite società partecipate è stato introdotto dall'articolo 1, commi 550-552, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014), le cui previsioni sono state riprese dall'articolo 21 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), disposizione questa in cui va oggi rinvenuta la disciplina della materia con specifico riferimento alle società partecipate dalla pubbliche amministrazioni locali comprese nell'elenco di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (elenco ISTAT delle amministrazioni pubbliche ai fini dell'inserimento nel conto economico consolidato).

L'adempimento dell'obbligo di accantonamento di quote di bilancio, in correlazione a risultati gestionali negativi degli organismi partecipati, non comporta l'insorgenza a carico dell'Ente socio, anche se unico, di un conseguente obbligo al ripiano di dette perdite o all'assunzione diretta dei debiti del soggetto partecipato (*cfr*. Sez. reg. controllo Lombardia, delib. n. 62/2018/PRSE). La norma di cui all'art. 21 d.lgs. n. 175/2016 prevede sostanzialmente che, qualora un organismo partecipato presenti un risultato di esercizio negativo che non

venga immediatamente ripianato, l'Ente locale partecipante sia tenuto ad accantonare nell'anno successivo in apposito fondo vincolato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione, un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato. Viene, dunque, creata una relazione diretta tra le perdite registrate dagli organismi partecipati e la consequenziale contrazione degli spazi di spesa effettiva disponibili per gli enti proprietari a preventivo, con l'obiettivo di una maggiore responsabilizzazione degli enti locali nel perseguimento della sana gestione degli organismi partecipati (Sez. reg. controllo Liguria, n. 24/2017/PAR, Sez. reg. controllo Piemonte, n. 63/2020/SRCPIE/PRSE).

Il Collegio rileva, dunque, la criticità concernente il mancato accantonamento del fondo e ritiene opportuno richiamare l'Amministrazione comunale al puntuale rispetto della disciplina del fondo perdite società partecipate, in quanto il meccanismo dell'accantonamento risponde all'esigenza di consentire «*una costante verifica delle possibili ricadute delle gestioni esternalizzate sui bilanci degli enti locali e si pone quindi nell'ottica dalla salvaguardia degli equilibri finanziari presenti e futuri degli enti stessi*». (Sez. reg. controllo Liguria, n. 24/2017/PAR).

3. Capacità di riscossione

3.1 Sono emerse criticità con riferimento alla riscossione delle principali entrate dell'Ente. Infatti, la tendenza della riscossione complessiva, al 31.12.2018, ha fatto registrare un dato percentuale sulla capacità di riscossione (riscossioni c/competenza + riscossioni c/residui) / (accertamenti + residui definitivi iniziali), pari al 47,43%, e quindi di poco superiore al parametro di deficitarietà strutturale fissato al 47% dal D.M. 28.12.2018, ma inferiore alla media regionale (57,73%) come mostrato nella seguente tabella elaborata in fase istruttoria:

Riscossione complessiva			Crediti esigibili nell'esercizio			Crediti esigibili esercizi precedenti		
2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
70,58%	**39,38%**	**47,43%**	**74,02%**	**46,78%**	**76,03%**	**60,35%**	**19,95%**	**29,21%**
Media regionale		*57,73%*						
Media nazionale		*58,95%*						

Fonte: elaborazione Corte dei conti – Sez. reg. controllo Puglia su estrazione dati BDAP

Nell'ambito dell'istruttoria questa Sezione ha, inoltre, acquisito i dati relativi al *tax gap* IMU e TASI incluso nella complessiva stima della capacità fiscale dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario. Per il Comune di Roccaforzata sono emersi i seguenti valori, comunicati all'Ente con la suddetta nota in data 18.5.2020:

	Gettito IMU/TASI effettivo ad aliquota di base *(a)*	Gettito IMU/TASI teorico ad aliquota di base *(b)*	Differenza fra gettito effettivo e teorico *(c=b-a)*	Percentuale differenza rispetto al gettito teorico *(d=c*100/b)*	*Tax gap* complessivo riproporzionato
Comune di Roccaforzata (TA)	140.646,00	169.960,00	29.314,00	17,25%	29.314,00

È stato, dunque, chiesto all'Ente di fornire elementi conoscitivi sulle criticità dell'attività riscossione e sugli eventuali interventi assunti o programmati per il miglioramento della stessa. In particolare, è stato chiesto di chiarire le discordanze rilevate in sede istruttoria riguardo ai residui IMU/TARSU/TASI.

L'Amministrazione comunale con nota del 12.06.2020 ha riferito di aver assunto una serie di interventi previsti dalla normativa di riferimento mediante invio di solleciti di pagamento e successiva adozione di ruoli coattivi. Con riferimento alle entrate da IMU/TARSU/TASI ha fornito il seguente prospetto:

Residui attivi		Esercizi precedenti	2014	2015	2016	2017	2018	Totale residui conservati al 31.12.2018 (1)	Totale residui DA RESIDUI al 01.01.2018 (2)
IMU/ IMU ACCERTAMENTI/TASI	Residui iniziali			€22.270,65	€67.345,77	€ 84.600,00	€324.874,96	€305.185,15	**€ 174.216,42**
	Riscosso c/residui al 31.12			€ 483,81	€ 500,00	€ 39.136,44	€153.785,98		**40.120,25**
	Percentuale di riscossione								0,00
Tarsu - Tia - Tari/ Accertamenti Tarsu	Residui iniziali	62.249,38	38.761,18	82.389,86	113.466,40	104.083,57	337.416,79	471.181,19	**400.950,39**
		3.393,53	8.821,22	9.133,00	5.855,00	23.109,00	216.874,24		**50.311,75**

	Riscosso c/residui al 31.12								
	Percentuale di riscossione	5,45%	22,76%	11,09%	5,16%	22,20%	64,27%		

Fonte: elaborazione Comune di Roccaforzata

In proposito, nella medesima nota del 12.6.2020 il Comune ha precisato che non applica dal 2016 la TASI e ha dichiarato, inoltre, che «*si è attivato per il contrasto all'evasione tributaria, infatti nel 2018 sono stati emessi:*

- *Accertamenti/Ruoli IMU per € 129.925,61, importo di gran lunga superiore alla media degli ultimi esercizi (circa 23.000,00 euro);*
- *Accertamenti Tarsu per € 39.616,38, importo superiore alla media degli ultimi esercizi.*

Il problema principale è la riscossione degli stessi, anche perché l'Ente ha adottato e percorso tutte le vie previste dalla normativa vigente:

- *sollecito al pagamento dei tributi;*
- *emissione degli accertamenti;*
- *predisposizione e invio dei ruoli all'agenzia di riscossione*»

Chiamata a relazionare sul punto, con successiva nota del 13.11.2020, acquisita al protocollo della Sezione n. 4971 in data 16.11.2020, l'Amministrazione comunale ha riferito che «*in fase di riaccertamento ordinario dei residui si procederà ad una verifica puntuale dei residui attivi con anzianità superiore ai cinque anni*».

Successivamente, con nota in data 11.12.2020 l'Ente ha precisato quanto segue: «*Si comunica che in fase di riaccertamento ordinario dei residui si procederà ad una verifica puntuale dei residui attivi con anzianità superiore ai cinque anni, ed eventualmente alla loro eliminazione (patrimonializzazione) o conservazione qualora vi fossero i presupposti. Si specifica, altresì, che le Vostre perplessità circa gli importi dei ruoli e degli accertamenti (importo di gran lunga superiore alla media degli ultimi esercizi), nell'anno di riferimento (2018), viste le difficoltà sia dal punto di vista degli equilibri di bilancio che per ciò che attiene la cassa nel si è proceduto ad elaborare accertamenti di più annualità*».

3.2 In relazione a quanto precede, la Sezione rileva l'esigenza di una maggiore efficacia dell'attività di riscossione delle entrate, con particolare riguardo alle entrate derivanti dall'azione di contrasto all'evasione tributaria. Il basso grado di realizzo di tali entrate può ostacolare la tenuta degli equilibri finanziari dell'Ente: in quest'ottica, «*può dirsi che le minacce più sensibili*

all'equilibrio dei bilanci pubblici, ed in particolare a quello dei bilanci degli enti territoriali, vengono dalle problematiche giuridiche, estimatorie ed organizzative afferenti ai crediti e ai debiti, nonché dalla sovrastima – in sede previsionale – dei flussi finanziari di entrata […]» (Corte cost., sent. n. 6/2017).

3.2.1 Gli elementi istruttori raccolti indicano una criticità nella riscossione dei residui attivi specialmente in relazione all'IMU: per queste entrate, dai dati relativi al *tax gap* inerenti la complessiva stima della capacità fiscale dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario, risulta una differenza fra il gettito teorico e quello effettivo pari al 17%. In particolare, da quanto riferito dall'Ente stesso, vi sono difficoltà nel relativo recupero dell'evasione cui si accompagna la presenza di residui attivi con anzianità superiore ai cinque anni, in relazione ai quali l'Amministrazione si è impegnata ad effettuare una scrupolosa verifica in sede di riaccertamento ordinario.

In proposito, si richiama quanto di recente affermato dalla Corte costituzionale che ha precisato che «[…] *un conto è la misura del gettito, effettivamente legata alle condizioni socio-economiche del territorio, altro è la capacità di riscuotere i tributi, consistente in una percentuale di realizzazione del gettito stesso e strettamente collegata all'efficienza del sistema di riscossione*» e che «*una capacità di riscossione inferiore alla media nazionale è un problema prevalentemente organizzativo*» (Corte costituzionale, sentenza n. 4/2020, § 4.2.1 del *Considerato in diritto*).

Dunque, pur prendendo atto delle giustificazioni addotte dall'Ente, il Collegio non può esimersi dal rilevare come si renda allo stato indispensabile ed indifferibile una rigorosa ed intensa attività diretta all'incremento della riscossione.

4. Gestione dei pagamenti - Tempi di pagamento

4.1 Con nota istruttoria è stata esposta la situazione dell'Ente in merito al pagamento dei debiti commerciali al 31.12.2018 come illustrato nel seguente prospetto:

% pagamenti	n. fatture	Importo totale fatture	Importo pagato	Tempo medio di pagamento ponderato	Tempo medio di ritardo ponderato	stock debito residuo al 31.12.2018	n. fatture
10,07%	432	849.465,72	101.199,52	63,38	38,38	737.138,96	352

Fonte: dati MEF reperibili all'indirizzo http://www.mef.gov.it/focus/article_0055.html e *http://www.mef.gov.it/documenti-pubblicazioni/open-data/pcm/index.html* (*art. 1, comma 869, della l. 30.12.2018, n. 145*)

Dal prospetto si evince una difficoltà di assicurare il pagamento delle fatture ricevute nell'anno, atteso che solo il 10,07% del loro importo è stato pagato.

In merito alle ragioni della bassa percentuale dei pagamenti (10,07%) rispetto alle fatture emesse, nelle controdeduzioni del 12.6.2020 l'Ente ha riferito che la problematica deriva da due fattori: «*Le difficoltà di natura economica (liquidità di cassa, dovuta alla percentuale molto bassa di riscossione dei tributi IMU, Tarsu/Tari, Tosap, ecc.), e difficoltà di natura organizzativa, per quest'ultima mi ripeterei su quanto illustrato inizialmente per ciò che attiene la carenza di personale (ruolo di Responsabile del servizio svolta da sindaco). Il secondo fattore, che rende anche il dato da Voi riportato poco attendibile è che il Comune di Roccaforzata non aveva al 31/12/2018 un software in grado di caricare le fatture nel programma di contabilità. Con la conseguenza che molte delle fatture venivano pagate pur non caricando le stesse in contabilità, quindi il portale da voi utilizzato per reperire i dati, tramite il sistema dei codici SIOPE, non ha ricevuto l'avviso di pagamento di alcune fatture che comunque l'Ente ha liquidato e pagato. Si porta a conoscenza che nel corso dell'esercizio 2019 ci si è attivati per aggiornare i software dell'Ente al fine di renderli idonei a quanto prescrive la normativa contabile degli enti locali*».

Inoltre, il Comune di Roccaforzata ha comunicato di essersi attenuto a quanto riportato sul sito «*http://crediticommerciali.mef.gov.it/*» per il prospetto attestante l'importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dal d.lgs. 231/2002, nonché l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti di cui all'art. 33 del d.lgs. n. 33/2013, ribadendo, come già riferito in sede istruttoria, che per il 2018 e parte del 2019 «*il software non era in grado di elaborare il prospetto relativo alla verifica del rispetto dei tempi di pagamento*».

L'Ente ha pure comunicato i dati sui pagamenti dei debiti commerciali al 31.12.2019 con aggiornamento dello *stock* del debito complessivo, come di seguito rappresentato.

% pagamenti	n. fatture	Importo totale fatture	Importo pagato	Tempo medio di pagamento ponderato	Tempo medio di ritardo ponderato	stock debito residuo al 31/12/2019	n. fatture
42,92%	527	€ 1.765.188,61	€ 757.612,40	108	78	€ 1.007.576,21	

Fonte: elaborazione Comune di Roccaforzata

Successivamente, con nota del 13.11.2020 il Comune ha riferito che «*Le difficoltà di cassa dell'Ente derivano dalla problematica precedente (Capacità di riscossione - entrate IMU e TASI), al fine di superarle il Comune di Roccaforzata ha fatto ricorso all'anticipazione di liquidità di cui all'art. 116, D.L. 19 maggio 2020, n. 34, ricevendo un'anticipazione di liquidità di € 233.738,36*».

Infine, nella nota in data 11.12.2020 dell'Amministrazione comunale si riferisce quanto segue: «*Purtroppo essendomi insediato come già comunicato, nel giugno 2019, non posso giustificare i mancati pagamenti ed il rispetto dei tempi di pagamento del 2018. Anche perché, dal mio insediamento, questo è stato un problema ricorrente, cioè il sollecito di pagamenti degli anni precedenti (utenze elettriche anni 2015, 2016, 2017 e 2018 – utenze telefoniche e idriche per gli stessi anni). Posso, invece, comunicare che nel 2020 si è proceduto al pagamento di molte fatture degli anni precedenti anche grazie al "Ricorso all'anticipazione di liquidità di cui all'art. 116 D.L. 19 maggio 2020, n. 34", ricevendo una anticipazione di liquidità di € 233.738,36. Credo che per quanto attiene all'annualità 2020 sicuramente ci sarà un concreto miglioramento di questo parametro*».

4.2 In relazione a quanto precede si osserva quanto segue.

4.2.1 Le risultanze istruttorie fanno emergere come il Comune di Roccaforzata, in relazione all'esercizio 2018, non avesse piena contezza dei pagamenti effettuati considerato che, per quanto riferito dall'Ente stesso, molte delle fatture venivano pagate senza essere caricate in contabilità, non permettendo, pertanto, al sistema «SIOPE» di reperire i relativi dati per una carenza del *software* gestionale.

Sul punto è bene sottolineare che il SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici) è il sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesorieri di tutte le amministrazioni pubbliche, istituito con l'articolo 28 della legge n. 289/2002 e disciplinato dall'articolo 14, c. dal 6 all'11, della legge n. 196/2009. Con la nuova procedura le informazioni sono aggiornate quotidianamente con un indubbio effetto positivo sulla conoscenza dell'andamento dei conti pubblici, sia sotto il profilo della quantità delle informazioni acquisite, sia sotto il profilo della tempestività. La definizione e l'utilizzo dei codici SIOPE va nella direzione di una migliore comparabilità delle informazioni sugli andamenti degli incassi e pagamenti, che consente il monitoraggio puntuale dei conti pubblici ai fini della verifica del rispetto dei vincoli derivanti dal sistema euro-unitario. Sul piano normativo si richiama anche l'art. 1, c. 533, della l. n. 232/2016 che ha previsto per tutte le amministrazioni l'evoluzione della rilevazione obbligatoria SIOPE in SIOPE+ (o SIOPE Plus) al fine di migliorare il controllo dei tempi di pagamento delle transazioni commerciali attraverso l'integrazione delle informazioni rilevate da SIOPE con quelle delle fatture passive elettroniche registrate nella piattaforma elettronica (PCC) (*cfr*. Sez. reg. controllo per il Trentino Alto Adige, n. 67/2019/PRSE).

4.2.2 Riguardo ai tempi di pagamento e allo smaltimento dei debiti commerciali, la Sezione rileva come, per l'esercizio 2018, vi sia un consistente *stock* di debito residuo (peraltro notevolmente aumentato da € 766.446,26 nel 2018 ad € 1.007.576,21 al 31.12.2019), così come un peggioramento dell'indicatore annuale della tempestività dei pagamenti (che passa da 38,38 gg. del 2018 a 78 gg. del 2019).

La lentezza dei pagamenti di debiti commerciali e l'aumento dello stock del debito residuo prefigurano una difficoltà nel condurre a conclusione i procedimenti di spesa (con il relativo pagamento) entro tempi fisiologici. In questo ambito, viene in rilievo, tra l'altro, l'art. 183, comma 8, d.lgs. n. 267/2000, secondo il quale «*al fine di evitare ritardi nei pagamenti e la formazione di debiti pregressi, il responsabile della spesa che adotta provvedimenti che comportano impegni di*

spesa ha l'obbligo di accertare preventivamente che il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di cassa e con le regole del patto di stabilità interno […]». In tal senso, si segnala che prassi non orientate al rigoroso rispetto delle scadenze di pagamento possono costituire fonte di responsabilità amministrativa a carico dei funzionari coinvolti (Sez. regionale controllo Marche, n. 5/2018/PRSE e n. 58/2018/PRSP).

In materia, si deve richiamare, altresì, la recente previsione – ad opera della legge di bilancio 2019 (art. 1, comma 859 e ss. della l. n. 145/2018) – di un accantonamento da costituire (dal 2021) in apposito fondo denominato «Fondo di garanzia per i debiti commerciali» (*cfr*. sul punto, Sezione reg. contr. Puglia, n. 98/2020/PRSE). Precisamente, dall'esercizio 2021, incomberanno accantonamenti obbligatori sugli enti che non riducono in maniera congrua il debito residuo. Infatti, ai sensi dell'art. 1, commi 859 ss., della legge n. 145/2018 (come modificati dall'art. 1, commi 854 e 855 della legge n. 160/2019), vengono introdotte, a partire dal 2021, misure più severe a garanzia dell'effettività dei pagamenti, nel rispetto della tempistica fissata a livello europeo, e ciò tramite norme qualificate come "principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica", ai sensi degli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione: «*Viene imposta la creazione di uno specifico Fondo di garanzia dei debiti commerciali, quale nuovo accantonamento atto a limitare la capacità di spesa degli enti locali non in regola con i pagamenti, con lo scopo di assicurare che la capacità di spesa non ecceda l'effettiva disponibilità di cassa, su cui non sarà possibile disporre impegni e pagamenti*» (Sezione regionale controllo Lazio, n. 98/2020/PRSE).

In definitiva, in relazione al profilo in esame, si impone l'adozione di iniziative finalizzate a garantire il corretto e tempestivo rispetto delle procedure di spesa nonché la corretta alimentazione della banca dati SIOPE ed una corretta gestione dei pagamenti e dei flussi di cassa. Sotto questo profilo, il Collegio ritiene opportuno ricordare che «*l'inosservanza delle regole in tema di pagamenti non solo espone l'ente alle conseguenze risarcitorie nei confronti dei creditori, ma vieppiù alle specifiche sanzioni stabilite dall'ordinamento, palesando altresì un inammissibile condizionamento della capacità di onorare tempestivamente le proprie obbligazioni e di*

adempiere ai pagamenti, in contrasto quindi con l'esigenza di garantire sia l'agere licere, che il rispetto del "buon andamento" dell'azione amministrativa contemplati dall'art. 97 della Costituzione» (Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, n. 94/2020/REF e n. 108/2020/PRSP).

5. Debiti fuori bilancio

5.1 Nel corso dell'esercizio 2018 il Comune di Roccaforzata ha riconosciuto debiti fuori bilancio per l'importo complessivo di € 58.940,19. Più precisamente, dal prospetto sui debiti fuori bilancio trasmesso con nota del 12.6.2020, emerge che il Comune ha riconosciuto nell'esercizio 2018 debiti per € 58.940,19, di cui € 42.773,17 relativi alla tipologia di cui all'art. 194 comma 1, lettera e) TUEL ed € 16.167,02 relativi alla tipologia di cui alla lettera a) del medesimo articolo. L'Amministrazione comunale ha riferito, inoltre, che non sono state approvate transazioni. Nel corso dell'istruttoria sull'esercizio 2018 è stato, inoltre, chiesto all'Ente di fornire rassicurazioni sul rigoroso rispetto dei principi contabili nell'applicazione dell'art. 194, comma 1, lettera e) del TUEL, ma al riguardo non sono pervenute dall'Ente specifiche argomentazioni.

I debiti fuori bilancio sono indicati nella tabella di seguito riportata in cui sono sintetizzati i dati trasmessi dall'Ente con nota del 12.06.2020:

N. d'ordine	Nome creditore	Esercizio di emersione debito	Articolo 194 T.U.E.L.					deliberazione riconoscimento Consiglio comunale			Pagamenti dfb riconosciuti nel 2018 ed esercizi precedenti)			In attesa di riconoscimento al 31/12/18
			lettera a) - sentenze esecutive	*lettera b) - copertura disavanzi*	*lettera c) - ricapitalizzazioni*	*lettera d) - procedure espropriative/occupazione d'urgenza*	*lettera e) - acquisizione beni e servizi senza impegno di spesa*	*numero*	*data*	*trasmessa alla Procura regionale Cdc (Si/No)*	*importo pagato nel 2018*	*Importo da pagare al 31/12/2018*	*residuo da pagare all'attualità*	
1	Studio Legale L./M.	2018					X	24	30/07/2018	si		€ 200,00		
2	Studio Legale L./M.	2018					X	24	30/07/2018	si		€ 4.818,17		
3	Studio Legale L./M.	2018					X	24	30/07/2018	si	€ 1.406,86			
4	Studio Legale L./M.	2018					X	24	30/07/2018	si	€ 1.840,12			
5	Studio Legale L./M.	2018					X	24	30/07/2018	si		€ 6.795,60		

6	Studio Legale L./M.	2018					*X*	*24*	*30/07/2018*	si		€ 4.000,00		
7	Studio Legale L./M.	2018					*X*	*24*	*30/07/2018*	si	€ 316,97			
8	Studio Legale L./M.	2018					*X*	*24*	*30/07/2018*	si		€ 4.000,00		
9	Verificatore	2018					*x*	*24*	*30/07/2018*	si	€ 100,00			
10	Avv. L.	2018					*X*	*24*	*30/07/2018*	si	€ 8.542,60			
11	R. Decreto ing.	2018	X					*24*	*30/07/2018*	si	€ 759,04			
12	V. A.R.	2018	X					*24*	*30/07/2018*	si	€ 138,78			
13	C.	2016					X	*24*	*30/07/2018*	si	€ 970,00			
14	R.P.	2015					x	*24*	*30/07/2018*	si	€ 3.185,25			
15	Istituto r.p.m	2018					x	*24*	*30/07/2018*	si	€ 6.697,60			
16	G.F.	2018	X					53	*30/11/2018*	SI	€ 5.075,20			
17	Avv. S.R.	2018	X					*53*	30/11/2018	si	€ -	€ 10.094,00		
	Totale										€29.032,42	€ 29.907,77		
											TOTALE	€ 58.940,19		

Ricordato che il debito fuori bilancio «*rappresenta, nella sostanza, un'obbligazione assunta in violazione delle norme giuscontabili che regolano i procedimenti di spesa degli enti locali*» (Sez. reg. contr. Lombardia, n. 326/2017/PAR), l'esame complessivo degli elementi istruttori raccolti e di quelli pervenuti dall'Amministrazione comunale ha consentito di rilevare i seguenti profili critici:

a) dalla delibera consiliare n. 24/2018 concernente il riconoscimento di quindici dei diciassette debiti fuori bilancio indicati nel prospetto tramesso dall'Ente non emerge una puntuale motivazione posta a fondamento del riconoscimento debiti riconosciuti ai sensi della lettera *e*), dell'art. 194, comma 1 TUEL.

b) secondo quanto indicato nella tabella trasmessa dall'Ente, gran parte dei debiti fuori bilancio riconosciuti nell'esercizio 2018 ai sensi della predetta lett. *e*), attengono ad oneri per liti («*Studi legali*» o «*Avv.*»).

c) vi sono debiti fuori bilancio che, pur essendo emersi in esercizi precedenti (2016/2015), sono stati riconosciuti nel 2018.

d) si deve, infine, constatare la crescente formazione dei debiti fuori bilancio, come si evince dall'incremento dei debiti riconosciuti e pagati nell'esercizio 2019 (€ 105.206,17), secondo quanto indicato nelle controdeduzioni dell'Ente in data 12.06.2020.

Sulla questione, con nota del 13.11.2020, l'Amministrazione comunale ha riferito che «*Anche nella gestione del contenzioso l'Ente riscontra varie difficoltà, per carenza di personale con le adeguate competenze nella materia*». Successivamente, con nota in data 11.12.2020 l'Ente ha comunicato che «*la motivazione dei debiti fuori bilancio riscontrati nel 2018 è da ricercare (da un esame dei documenti presenti presso l'Ente) nel mancato aggiornamento/adeguamento dei compensi dovuti ai professionisti incaricati nelle controversie. Di conseguenza a fine controversia sono state emesse fatture/note per importi di gran lunga superiore rispetto agli importi impegnati in contabilità. Per gli anni successivi (2019), sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio relativi a sentenze esecutive*».

5.2 In relazione a quanto precede si osserva quanto segue.

5.2.1 Ai sensi dell'art. 194, comma 1, lett. *e*) del TUEL, con deliberazione consiliare di cui all'articolo 193, comma 2, o con diversa periodicità stabilita dai regolamenti di contabilità, gli enti locali riconoscono la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da «*acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 191, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza*». Nell'ipotesi menzionata, l'organo consiliare dell'ente locale può procedere al riconoscimento solo in presenza di rigorosi presupposti anche in considerazione, tra l'altro, di quanto disposto dall'art 191, comma 4 del TUEL: «*Nel caso in cui vi è stata l'acquisizione di beni e servizi in violazione dell'obbligo indicato nei commi 1, 2 e 3, il rapporto obbligatorio intercorre, ai fini della controprestazione e per la parte non riconoscibile ai sensi dell'articolo 194, comma 1, lettera e), tra il privato fornitore e l'amministratore, funzionario o dipendente che hanno consentito la fornitura. Per le esecuzioni reiterate o continuative detto effetto si estende a coloro che hanno reso possibili le singole prestazioni* […]».

Tanto premesso, dalla delibera consiliare n. 24/2018 concernente il riconoscimento di quindici dei diciassette debiti fuori bilancio indicati nel prospetto tramesso dall'Ente non emerge, per i debiti riconosciuti ai sensi della lettera *e*), alcuna valutazione relativa all'accertamento e alla dimostrazione di «*utilità ed arricchimento per l'ente*», secondo quanto prescritto dall'art. 194 TUEL. La deliberazione consiliare di riconoscimento dei debiti fuori bilancio avrebbe, invece, dovuto fornire la concreta indicazione dell'utilità che l'ente ha tratto dalla prestazione del creditore, congiunta all'arricchimento per l'ente. Tali requisiti devono coesistere: il riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ascrivibili alla lettera *e*) dell'art. 194 del TUEL comporta l'accertamento della sussistenza non solo dell'elemento dell'utilità pubblica, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza, ma anche di quello dell'arricchimento conseguito da parte dell'amministrazione; l'accertamento della sussistenza di entrambi questi presupposti «*è obbligatorio e non può essere automaticamente ed implicitamente ricondotto alla semplice adozione della deliberazione di riconoscimento, in quanto vi può essere una parte del debito non riconoscibile ai sensi dell'art. 191 comma 4 del D.Lgs. n. 267/2000* […]» (Sez. reg. controllo Veneto, n. 103/2019/PRSE).

In questa prospettiva – pur prendendo atto di quanto riferito dall'Amministrazione comunale con note in data 13.11.2020 e 11.12.2020 – si rammenta che la deliberazione consiliare di riconoscimento ha il compito di: «*riscontrare e dimostrare che il debito rientra in una delle fattispecie tipizzate dall'art. 194 del TUEL; accertare e documentare puntualmente se ed in che misura sussistano i presupposti dell'utilità e dell'arricchimento; accertare, conseguentemente, se vi sia una parte del debito non sorretta da entrambi questi presupposti, e dunque non riconoscibile (per la quale, ai sensi dell'art. 191 comma 4 del TUEL, il rapporto obbligatorio intercorre tra il privato fornitore e l'amministratore, funzionario o dipendente che hanno consentito la prestazione in favore dell'ente); ricondurre l'obbligazione all'interno della contabilità e del sistema di bilancio dell'ente; individuare le risorse per il finanziamento; accertare le cause che hanno originato l'obbligo, anche al fine di evidenziare eventuali responsabilità*» (Sez. reg. controllo Veneto, n. 103/2019/PRSE).

In definitiva, appare evidente come il debito fuori bilancio derivante dalla irrituale acquisizione di beni e servizi imponga all'amministrazione locale un delicato iter decisionale che potrà condurre al riconoscimento del debito esclusivamente nei limiti nei quali il bene o il servizio acquisito rientrino "nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza" e venga accertata, con delibera motivata, sia l'utilità del bene o del servizio che l'arricchimento che l'attività ha comportato per l'ente: «*tale regolarizzazione, però, non opera automaticamente in quanto viene demandata al Consiglio dell'ente la valutazione discrezionale in ordine alla sussistenza, in concreto, dei presupposti della norma e solo in caso positivo potrà procedersi all'effettivo riconoscimento* […]» (Sez. reg. controllo Puglia, n. 149/2015/PAR).

Si invita, pertanto, l'Amministrazione comunale ad attenersi, nel riconoscimento dei debiti fuori bilancio, ai richiamati principi ed alle condizioni prescritte dall'art. 194 TUEL, con riferimento a tutti i presupposti di legittimità del relativo procedimento in un'ottica di efficienza, efficacia e buona amministrazione.

5.2.2 Secondo quanto indicato nella tabella trasmessa dall'Ente, gran parte dei debiti fuori bilancio riconosciuti nell'esercizio 2018 ai sensi della predetta lett. *e*), attengono ad oneri per liti («*Studi legali*» o «*Avv.*»).

Sul punto, il Collegio invita l'Amministrazione comunale ad attenersi alla disciplina prevista dal d.lgs. n. 118/2011. Deve precisarsi, in merito, che la necessità di un preventivo di massima che indichi la misura del compenso viene espressamente contemplata dal principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (all. n. 4/2 d.lgs. n. 118/2011), il quale, al paragrafo 5.2, lett. *g*), proprio «*al fine di evitare la formazione di debiti fuori bilancio*», non solo prevede, in deroga al principio della competenza potenziata, l'imputabilità dell'impegno assunto con il conferimento dell'incarico all'esercizio in cui il contratto è firmato, garantendo, in tal modo, la copertura della spesa, ma impone, altresì, all'ente di chiedere ogni anno al legale di confermare o meno il preventivo di spesa sulla scorta del quale è stato assunto l'impegno originario.

5.2.3 Per quanto attiene alla tempistica dei procedimenti di riconoscimento, si è potuto rilevare come vi siano debiti fuori bilancio che, pur essendo emersi in esercizi precedenti (2016/2015, «*C.*» per € 970,00 e «*R.P.*» per € 3.185,25), sono stati riconosciuti nel 2018.

Al riguardo, il Collegio fa presente che i principi di sana e corretta gestione finanziaria impongono di effettuare il tempestivo riconoscimento dei debiti fuori bilancio in modo da non pregiudicare l'attendibilità delle risultanze di gestione e l'equilibrio economico-finanziario complessivo dell'ente. Occorre, poi, rammentare che l'esatta individuazione e quantificazione dei debiti fuori bilancio nel corso dell'esercizio finanziario costituisce un preciso dovere dell'organo consiliare, il quale è stato investito dal legislatore dell'obbligo di dare atto del permanere degli equilibri di bilancio e, in quella sede, di verificare se la sussistenza di debiti fuori bilancio possa, in qualche modo, incidere negativamente sulla situazione finanziaria o alterare i risultati di competenza (Corte dei conti, Sez. reg. contr. Puglia, n. 122/2016/PRSP e n. 108/2019/PRSP). Precisamente, nel regolamentare il procedimento di riconoscimento, l'art. 194 del d.lgs. n. 267/2000 prevede, tra l'altro, che tale adempimento debba trovare attuazione almeno in occasione dell'accertamento del permanere degli equilibri generali di bilancio (art. 193 comma 2 TUEL), nonché nelle altre cadenze periodiche stabilite dal regolamento di contabilità. In questa prospettiva, il riferimento, ad opera dell'art. 194 co. 1 del TUEL ad adempimenti periodici e temporalmente cadenzati testimonia come una corretta applicazione dell'istituto, in presenza dei presupposti di legge, debba consentire di far emergere eventuali passività insorte nel corso dell'esercizio, in applicazione dei principi di veridicità, trasparenza e pareggio di bilancio, nonché di adottare le misure necessarie al ripristino dell'equilibrio della gestione finanziaria. Inoltre, la tempestività della segnalazione dell'insorgenza di tali debiti e del loro riconoscimento consente di evitare l'insorgere di ulteriori passività a carico dell'ente, quali, ad esempio, eventuali interessi o spese di giustizia (Sezione regionale controllo Veneto, n. 130/2019/PRSE).

5.2.4 Secondo quanto sin qui esposto, la problematica dei debiti fuori bilancio rileva per il Comune di Roccaforzata sotto una pluralità di profili critici. Si deve, peraltro, constatare che, dalle controdeduzioni dell'Ente del 12.6.2020, è emersa la crescente formazione dei debiti fuori bilancio, come si evince dall'incremento dei debiti riconosciuti e pagati nell'esercizio 2019 (€ 105.206,17).

I debiti fuori bilancio «*costituiscono obbligazioni perfezionate e scadute, ma non registrate in bilancio tempestivamente ai sensi dell'art. 183 TUEL*» (Corte dei conti, SS.RR. in speciale composizione, n. 11/2018/EL) e l'ordinamento contabile fissa le condizioni che devono essere rigorosamente osservate affinché possa legittimamente adoperarsi il procedimento di riconoscimento da parte delle amministrazioni locali; dunque, l'eccezionalità della procedura disciplinata dall'art. 194 TUEL mal si concilia con un così massiccio ricorso alla stessa da parte dell'Amministrazione comunale.

La frequente formazione di debiti fuori bilancio, in definitiva, costituisce indice della difficoltà dell'Ente di programmare e governare correttamente i procedimenti di spesa nell'osservanza delle norme del TUEL e del d.lgs. n. 118/2011 (*cfr*. Sez. reg. controllo Veneto n. 130/2019/PRSE). Il Collegio deve, pertanto, constatare come il ripetuto manifestarsi del fenomeno costituisca una grave patologia della gestione finanziaria comportando rischi considerevoli per la salvaguardia degli equilibri di bilancio del Comune e impedendo lo svolgimento dei procedimenti di spesa secondo canoni di buona amministrazione e di sana gestione finanziaria.

6. Parametri di deficitarietà

6.1 In relazione ai parametri di deficitarietà per l'esercizio 2018, in sede istruttoria è stato riscontrato il superamento dei seguenti indicatori stabiliti con decreto del Ministero dell'Interno del 28 dicembre 2018:

- P1 – Indicatore 1.1 (Incidenza spese rigide - ripiano disavanzo, personale e debito - su entrate correnti) maggiore del 48%
- P4 – Indicatore 10.3 (sostenibilità debiti finanziari) maggiore del 16%.

Riguardo ad ambedue i parametri, nella nota del 12.06.2020 l'Ente ha comunicato che: «*La problematica è abbastanza complessa in quanto le ragioni fondamentali della violazione dei parametri di cui sopra sono da addebitare alla scarsa incidenza del totale dei primi tre titoli delle entrate. In quanto, sia la spesa di personale che la spesa relativa ai debiti finanziari, vi sono pochi margini di correzione. Si spera che con il DL Rilancio 2020, che consente la rinegoziazione dei mutui allungando la durata e abbassando la rata si potrebbero migliorare i parametri violati*». Con nota in data 13.11.2020, l'Ente ha riferito che cercherà di rientrare nel rispetto dei parametri e con successiva comunicazione in data 11.12.2020 ha ribadito che «[…] *cercherà, nei limiti delle proprie possibilità, di rientrare nei limiti per il rispetto dei parametri* […]».

6.2 Il mancato rispetto dei citati parametri di deficitarietà conferma le problematiche sopra evidenziate in relazione, tra l'altro, alle difficoltà di gestione di alcune entrate di parte corrente. Il Collegio prende atto di quanto dichiarato dall'Ente; nondimeno, rappresenta la necessità che l'ente adotti ogni iniziativa volta al superamento della criticità in esame.

Ai sensi dell'art. 242, comma 1, TUEL, sono da considerarsi in condizioni strutturalmente deficitarie gli enti locali che presentano gravi e incontrovertibili condizioni di squilibrio, rilevabili da un'apposita tabella, da allegare al rendiconto della gestione, contenente parametri obiettivi dei quali almeno la metà presentino valori deficitari. Tuttavia, secondo il consolidato orientamento della Sezione, il mancato rispetto anche di uno solo di questi parametri costituisce un indice di allarme sulla tenuta dei conti in termini di sana, prudente e corretta gestione finanziaria (Sez. reg. controllo Puglia, delib. n. 2/2020/PRSE, n. 39/2020/PRSE, n. 103/2020/PRSE).

7. Erronea alimentazione della banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP)

7.1 Con nota istruttoria è stato richiesto all'ente di fornire delucidazioni in merito alla discordanza tra il dato relativo all'utilizzo dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio 2017 riportato nel «*Quadro generale riassuntivo del*

rendiconto di gestione», pari a € 50.000,00, ed il valore riferito alla medesima voce riportato nel prospetto BDAP relativo alla «*Verifica degli equilibri*», pari ad € 47.388,28.

Inoltre, la suddetta discrasia emergeva anche nell'ambito della relazione al rendiconto 2018 dell'Organo di revisione, laddove nel prospetto relativo all'«*Equilibrio economico – finanziario*», di cui a pag. 7, è stato riportato il valore di € 47.388,28 (a titolo di «*Utilizzo avanzo di amministrazione per spese correnti di cui per estinzione anticipata prestiti*»), mentre nel prospetto relativo alla «*Conciliazione tra risultato della gestione di competenza e il risultato di amministrazione*», a pag. 6, è riportato il valore di € 50.000,00 a titolo di «*Avanzo esercizi precedenti applicato*».

L'Ente, con le controdeduzioni del 12.6.2020, ha rappresentato che le incongruenze rilevate sono derivate da un errato inserimento dei dati nel *software* di contabilità ed ha riferito che «*Pur avendolo fatto presente alla società di software, la stessa non ha saputo risolvere la problematica*». Successivamente, con nota del 13.11.2020, ha comunicato che «*con tutte le difficoltà, già comunicate, l'Ente, anche con l'apporto di professionalità di altri enti in convenzione, sta cercando di adempire a tutte le formalità previste presso la piattaforma BDAP*». Infine, con nota in data 11.12.2020, l'Amministrazione comunale ha riferito che «[…] *al momento l'ufficio ragioneria è privo di personale dipendente del comune di Roccaforzata, con la sola presenza dell'Istruttore contabile in convenzione con il comune di Lizzano a 18 ore. Viste anche le difficoltà, comunicate nelle nostre precedenti, con il software in uso nel 2018, dal 01 gennaio 2020 ci si è dotati di un nuovo software di contabilità, con la speranza di risolvere anche questo genere di errori*».

7.2 Riguardo alla non completa conformità dei dati inseriti nella BDAP rispetto ai dati contenuti nei documenti di bilancio approvati dall'Organo consiliare, si ritiene opportuno far presente che la Sezione delle autonomie della Corte dei conti, con la deliberazione n. 12/SEZAUT/2019/INPR del 28 maggio 2019, avente ad oggetto le linee guida per la revisione economico finanziaria dei rendiconti della gestione 2018 degli enti locali, ha rimarcato l'importanza della correttezza e della tempestività dei flussi informativi nella BDAP e nelle altre banche dati pubbliche, nonché l'attenzione sul fatto che l'implementazione di tali

banche dati non costituisce un mero adempimento per fini statistici, specificando che «[a]*ll'organo di revisione* […] *viene richiesto di verificare la coerenza dei dati presenti nel sistema BDAP – Bilanci Armonizzati – con quanto risultante dai documenti contabili tenuti e/o approvati dall'ente, almeno per quanto riguarda i contenuti del Quadro generale riassuntivo, del Prospetto degli equilibri di bilancio e del prospetto del risultato di amministrazione* […]».

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia, con riferimento al rendiconto di gestione del Comune di Roccaforzata (TA) relativo all'esercizio finanziario 2018, ai sensi dell'art. 148-*bis* TUEL

ACCERTA

la violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria e le irregolarità, indicate in parte motiva, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari dell'Ente, in relazione ai seguenti aspetti:

- non corretta contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità e omesso accantonamento del FAL nel risultato di amministrazione relativamente agli esercizi 2016, 2017, 2018;
- mancato accantonamento del fondo perdite società partecipate nel risultato di amministrazione dell'esercizio 2018;
- criticità nell'attività di riscossione;
- criticità nella gestione dei pagamenti e ritardo nei tempi di pagamento;
- ripetuta insorgenza di debiti fuori bilancio e criticità relative al riconoscimento dei debiti fuori bilancio di cui all'art. 194, comma 1, lett. *e*) del d.lgs. n. 267/2000;
- superamento dei parametri di deficitarietà strutturale P1 – Indicatore 1.1 (Incidenza spese rigide - ripiano disavanzo, personale e debito - su entrate correnti) maggiore del 48%" e P4 – Indicatore 10.3 (sostenibilità debiti finanziari) maggiore del 16%

DISPONE

- che da parte dell'Ente siano adottate le necessarie misure correttive idonee a superare definitivamente le rilevate criticità ed invita l'Ente a garantire per il futuro la corretta alimentazione della banca dati BDAP;
- che la presente pronuncia sia trasmessa, a cura della Segreteria, al Sindaco del Comune di Roccaforzata, al Presidente del Consiglio comunale affinché ne dia tempestiva comunicazione all'Organo consiliare ed all'Organo di revisione, per gli adempimenti di cui all'art. 239 del TUEL, nonché – in relazione ai profili indicati nel paragrafo 5 del Considerato in diritto – alla Procura regionale della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 52, comma 4, del d.lgs. n. 174/2016, recante «*Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124*»;
- che l'Organo di revisione dell'Ente svolga, in merito a quanto riportato nella presente deliberazione, un'attenta attività di controllo e vigilanza, riferendo a questa Sezione ogni aspetto rilevante;
- che la deliberazione consiliare di presa d'atto della presente pronuncia da parte dell'ente e di adozione delle relative misure correttive, se non diversamente previsto, dovranno essere adottati dal Comune di Roccaforzata entro il termine di 60 giorni dalla comunicazione del deposito della deliberazione. Tali atti dovranno essere trasmessi a questa Sezione, unitamente alla attestazione dell'avvenuto adempimento dell'obbligo di pubblicazione della presente deliberazione disposto dall'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013, nei successivi 30 giorni.

Così deliberato nella camera di consiglio del 18 dicembre 2020.

Il magistrato relatore
Antonio MARSICO

ANTONIO MARSICO
CORTE DEI CONTI
18.12.2020
11:05:05
UTC

Il Presidente f.f.
Carlo PICUNO

PICUNO CARLO
CORTE DEI CONTI
18.12.2020
12:35:48 CET

Il Direttore della segreteria
(Salvatore SABATO)

SALVATORE
SABATO
CORTE DEI CONTI
18.12.2020
12:46:59 CET