



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Carlo Picuno	Presidente f.f.
Giovanni Natali	Referendario, <i>relatore</i>
Nunzio Mario Tritto	Referendario
Daniela Piacente	Referendario
Antonio Marsico	Referendario

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

sul rendiconto di gestione del **Comune di Ginosa (TA)** relativo all'esercizio finanziario 2018;

udito il relatore dott. Giovanni Natali nella camera di consiglio del 28.10.2020, convocata con ordinanza n. 61/2020 e svoltasi in video conferenza mediante collegamenti da remoto per il perdurare dell'emergenza sanitaria ai sensi del d.l. n. 83/2020.

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. 3038 del 22.7.2020 (indirizzata al Sindaco e all'Organo di revisione) è stata avviata nei confronti del Comune di Ginosa un'attività istruttoria finalizzata a ottenere chiarimenti su alcuni aspetti della gestione finanziaria relativa all'esercizio 2018 e segnatamente in merito a:

- tardiva approvazione del rendiconto;

- composizione del risultato di amministrazione (residui attivi e passivi, FPV, FCDE, Fondo perdite aziende e società partecipate, Fondo contenzioso);
- capacità di riscossione;
- fondo cassa;
- tempi di pagamento;
- mutui con residui da erogare;
- razionalizzazione della spesa pubblica;
- debiti fuori bilancio e atti di transazione;
- mancata corrispondenza dei dati trasmessi con la certificazione dei risultati rispetto alle risultanze del rendiconto della gestione.

2. Con nota a firma del Sindaco prot. n. 21240 del 21.8.2020 (prot. Cdc n. 3419 di pari), corredata di allegati, è stato fornito riscontro alla nota istruttoria.

3. Con note prot. Cdc n. 4281 del 23.9.2020 e n. 4549 del 5.10.2020 sono stati chiesti ulteriori chiarimenti, a cui il Comune ha fornito riscontro, rispettivamente, con note prot. n. 26125 del 30.9.2020 (prot. Cdc n. 5502 di pari data) e n. 26676 del 7.10.2020 (prot. Cdc 4594 dell'8.10.2020), entrambe a firma del Sindaco.

Considerato in

DIRITTO

Il controllo delle Sezioni regionali della Corte dei conti

1. La funzione di controllo sugli equilibri di bilancio spettante alla Corte dei conti è stata estesa a tutti gli enti territoriali dall'art. 7, comma 7, della l. 5.6.2003, n. 131 («*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*»), ai fini del coordinamento della finanza pubblica, in relazione al patto di stabilità interno (all'epoca vigente) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

2. Successivamente, in punto di controlli sugli enti locali e sugli enti del Servizio sanitario nazionale, l'art. 1, commi da 166 a 172, della l. 23.12.2005, n. 266 («*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006*») ha attribuito alla Corte dei conti un controllo diretto sui bilanci anche attraverso i revisori dei conti, nei confronti dei quali vengono emanate apposite linee-guida (art. 1, comma 167, della legge n. 266 del 2005). Le richiamate disposizioni hanno pertanto esteso a tutto il territorio nazionale i controlli sugli

enti locali e sugli enti del Servizio sanitario nazionale ai fini del rispetto del patto di stabilità interno e degli equilibri della finanza pubblica, configurando un sindacato generale ed obbligatorio sui bilanci preventivi e consuntivi di ciascun ente locale.

3. Infine, l'art. 148-bis del d.lgs. 18.8.2000, n. 267 («Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali», TUEL), introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. e), del d.l. 10.10.2012, n. 174 («Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012»), convertito, con modificazioni, dalla l. 7.12.2012, n. 213, ha rafforzato i controlli attribuiti alle sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali, ai fini della verifica degli equilibri di bilancio, in esito ai quali – in caso di mancato adeguamento dell'ente locale alle pronunce di accertamento di irregolarità contabili o di eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica – è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria (comma 3).

4. La Corte costituzionale (sentenza n. 60 del 2013) ha chiarito che il suddetto controllo – ascrivibile alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità, di tipo complementare al controllo sulla gestione amministrativa – è «[...] finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea (ex plurimis, sentenze n. 198 del 2012, n. 37 del 2011, n. 179 del 2007, n. 267 del 2006). Esso si colloca nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli articoli 97, primo comma, 28, 81 e 119 della Costituzione, che la Corte dei conti contribuisce ad assicurare, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento (sentenze n. 267 del 2006; analogamente, anche le sentenze n. 198 del 2012, n. 37 del 2011 e n. 179 del 2007). Ne consegue che tale controllo si pone in una prospettiva non più statica – come, invece, il tradizionale controllo di legalità-regolarità – ma dinamica, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo

alla adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio (sentenze n. 198 del 2012, n. 179 del 2007 e n. 267 del 2006)».

5. Qualora le irregolarità accertate non siano tali da rendere necessaria l'adozione della pronuncia *ex art. 148-bis*, comma 3, TUEL, la natura anche collaborativa del controllo intestato alle sezioni regionali della Corte dei conti (art. 7, comma 7, della l. n. 131/2003) consente alle stesse di segnalare agli enti irregolarità meno gravi, al fine di prevenire l'insorgere di situazioni di deficitarietà o squilibrio idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria; l'ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni ricevute e a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento.

Ciò posto, la Sezione, preso atto degli elementi emersi nel corso dell'istruttoria, formula le seguenti considerazioni.

1. Tardiva approvazione del rendiconto

1.1. L'approvazione del rendiconto è avvenuta con deliberazione C.C. n. 38 del 23.6.2019, in ritardo rispetto al termine (30 aprile dell'anno successivo) previsto dagli art. 151, comma 7 e 227, comma 2, TUEL, nonché dall'art. 18, comma 1, lett. b) del d.lgs. n. 118/2011.

1.2. Sul punto l'Ente ha riferito dei rallentamenti subiti dal reparto finanziario a causa dell'assenza del responsabile di ruolo. In particolare, è stato rappresentato che:

- dopo diversi infruttuosi tentativi di reperire un sostituto con procedure di urgenza, il 25.3.2019 è stata assunta una risorsa, la quale a distanza di un mese ha formalizzato le dimissioni con preavviso di 30 giorni, circostanza che ha indotto inizialmente l'Amministrazione a confidare nel regolare adempimento degli obblighi connessi con l'approvazione del rendiconto;
- stante la mancata realizzazione delle azioni propedeutiche necessarie all'approvazione del documento in esame, con delibera G.C. n. 91 del 7.5.2019 si è preso atto delle dimissioni, con cessazione anticipata del rapporto di lavoro e riduzione del preavviso, al fine di velocizzare il processo di formazione del bilancio mediante un nuovo responsabile provvisorio; dopo la nomina di quest'ultimo il 14.5.2019, con delibera G.C. n. 108 del 20.5.2019

si è proceduto al riaccertamento ordinario dei residui e con successiva delibera G.C. n. 113 del 27.5.2019 è stato approvato lo schema di rendiconto 2018;

- nonostante la richiesta del Sindaco e di un quinto dei consiglieri per la fissazione urgente del Consiglio comunale (anche a seguito dell'invito della Prefettura alla sua convocazione «*senza indugio*»), a causa di «[...] *una assunta imperfezione di un centesimo sulle partite di giro*» il Consiglio è slittato al 23.6.2019 «*per volontà del Presidente del Consiglio e al fine di garantire i diritti dei consiglieri di minoranza*».

Il Comune ha inoltre reso noto che – per «[...] *garantire i servizi essenziali ed indifferibili per “Servizi Sociali” e “Sicurezza ed Ordine pubblico”, in grave carenza di organico*» e in attesa dell'approvazione consiliare, programmata per il 9.6.2019 dopo il parere positivo del Collegio dei revisori formulato in data 1.6.2019 – il rendiconto 2018 è stato inserito nella banca dati BDAP il 29.5.2019 con modalità «*approvato dalla Giunta*»; successivamente si è proceduto con urgenza all'assunzione di: *i) un educatore (categoria giuridica D – posizione economica D1, tempo determinato part time 30 ore settimanali, con decorrenza 10.6.2019 e scadenza 31.12.2019, poi proroga al 31.12.2020); ii) un agente di polizia municipale (Categoria giuridica C – posizione economica C1, tempo determinato part-time 18 ore settimanali, con decorrenza 15.6.2019 e scadenza 30.9.2019).*

1.3. Con nota del 2.10.2020 indirizzata alla Sezione e al Prefetto di Taranto (nonché, per conoscenza, al Segretario generale del Comune), trasmessa via pec in pari data (prot. Cdc n. 4544 del 5.10.2020), il Presidente del Consiglio comunale ha fornito alcuni chiarimenti sul ritardo nell'approvazione del rendiconto.

In particolare, nel ripercorrere le vicende dialettiche che hanno condotto a tale adempimento, ha segnalato di non aver dato corso alla richiesta del Sindaco e dei consiglieri di maggioranza di anticipare la seduta consiliare, già convocata nel rispetto dei termini di legge, in quanto l'assenza di un consenso unanime in tal senso da parte dei gruppi consiliari avrebbe esposto l'Ente a rischi di annullamento della relativa delibera.

1.4. Nel prendere atto di quanto rappresentato nella nota di riscontro del Sindaco e dei chiarimenti forniti dal Presidente del Consiglio comunale, si

evidenza che «La necessità del rispetto di tutti i termini di legge per l'intero procedimento del ciclo di bilancio, è ineludibile e va ribadita con riferimento ai termini per l'approvazione del rendiconto, adempimento che costituisce obiettivo prioritario nell'ottica della verifica della regolarità delle gestioni. La rendicontazione, infatti, in parallelo alla tempestiva programmazione delle politiche di bilancio, rappresenta non solo la certificazione dei risultati dell'esercizio trascorso, ma anche il presupposto per gli eventuali interventi di variazione delle previsioni del bilancio in corso di gestione» (Corte dei conti – Sezione delle autonomie, deliberazione n. 12/2020/INPR, recante le linee guida e il questionario per gli organi di revisione economico finanziaria relativi al rendiconto della gestione 2019).

L'importanza della tempestiva adozione del rendiconto è stata altresì ribadita dall'art. 3, comma 1, lett. l) del d.l. n. 174/2012 che, con l'introduzione del comma 2-bis nell'art. 227 TUEL, ha esteso alla mancata approvazione del rendiconto nei termini di legge la procedura ex art. 141 TUEL comportante la nomina del commissario *ad acta* e lo scioglimento del consiglio comunale.

Inoltre, i due riferiti rapporti di lavoro a tempo determinato, di cui uno venuto a scadenza e l'altro prossimo a terminare, si pongono – sia pure per il breve lasso di tempo intercorrente fra la loro instaurazione e l'approvazione del rendiconto in esame – in contrasto con il precetto dell'art. 9, comma 1-*quinquies*, del d.l. n. 113/2016 (convertito, con modificazioni, dalla l. n. 160/2016), secondo cui «In caso di mancato rispetto dei termini previsti per l'approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato, nonché di mancato invio, entro trenta giorni dal termine previsto per l'approvazione, dei relativi dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, compresi i dati aggregati per voce del piano dei conti integrato, gli enti territoriali, ferma restando per gli enti locali che non rispettano i termini per l'approvazione dei bilanci di previsione e dei rendiconti la procedura prevista dall'articolo 141 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e i somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto, fino a quando non abbiano adempiuto. È fatto altresì

divieto di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della disposizione del precedente periodo».

Come chiarito dal giudice contabile, la *ratio* di tale disposizione «[...] si appalesa rigorosamente sanzionatoria nonché preclusiva di qualsivoglia spesa afferente il personale, tanto da aver stigmatizzato il legislatore persino condotte della p.a. “elusive” del divieto» (Corte dei conti, Sez. reg. contr. per l’Abruzzo, delib. n. 103/2017/PAR).

Tenuto che conto che ritardi hanno caratterizzato anche l’approvazione dei precedenti rendiconti 2016 (delibera C.C. n. 34 del 16.6.2017) e 2017 (delibera C.C. n. 89 del 10.5.2018) e del successivo rendiconto 2019 (delibera C.C. n. 20 del 21.7.2020, a fronte del rinvio al 30.6.2020 disposto dall’art. 107, comma 1, lett. a), del d.l. 17.3.2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla l. 24.4.2020, n. 27), si invita a garantire il rispetto del quadro normativo vigente in materia.

2. Gestione dei residui attivi e passivi

2.1. Con la nota istruttoria è stata rilevata la presenza nel conto consuntivo dell’esercizio 2018 di una notevole mole di residui attivi (€ 32.835.118,90) e passivi (€ 22.661.879,76) ed è stato chiesto di fornire aggiornamenti in merito alle iniziative poste in essere per assicurare un percorso di riduzione dei due aggregati, in linea con quanto segnalato nella relazione dell’Organo di revisione.

2.2. In sede di riscontro l’Ente ha rappresentato che:

- sul proposito di migliorare l’organizzazione dei settori ha negativamente inciso l’assenza del responsabile di ruolo del servizio finanziario, tributi e personale nonché di funzionari amministrativo-contabili per i settori tributi, tecnico e ragioneria, come pure il ritardo nella predisposizione della gara per il reparto coattivo e per i tributi minori;
- è stato velocizzato il procedimento di predisposizione dei ruoli per rendere più efficaci le procedure di riscossione coattiva da parte del concessionario;
- in base ai dati più aggiornati, i residui passivi ammontano a € 19.933.262,20, per effetto della riduzione dei tempi di pagamento e della migliore gestione della liquidità;

- il persistente elevato valore dei residui attivi è riconducibile alla circostanza che lo stesso comprende un numero importante di accertamenti (€ 1.092.000,00) per imposte evase IMU e TASI. Nel 2019 è stato predisposto un ruolo per sanzioni codice della strada per € 410.000 circa, TARI per € 590.000 circa, TARES per € 770.000 circa, imposta di soggiorno per € 66.000 circa, IMU per € 600.000 circa, ICI per € 211.000 circa;
- sulle procedure di riscossione avrebbe negativamente inciso il blocco delle azioni per l'emergenza sanitaria in corso.

Infine, nel significare l'impegno nella lotta all'evasione e nella riduzione dei tempi di emissione dei ruoli coattivi, l'Ente ha reso noto che i regolamenti Entrate, IMU e TARI, approvati dal Consiglio nella seduta del 30.7.2020, contengono procedure tendenti ad agevolare la riscossione e il recupero del pregresso.

2.3. Nel prendere atto delle iniziative poste in essere e/o avviate, deve confermarsi la criticità inerente alla gestione dei residui.

È noto che l'andamento delle riscossioni e dei pagamenti, sia in conto competenza sia in conto residui, riveste un'importante valenza segnaletica in ordine alla condizione di salute finanziaria di un'amministrazione.

In particolare, riscossioni insufficienti determinano: *i)* scarse disponibilità liquide; *ii)* la formazione di nuovi residui attivi; *iii)* riflessi negativi sulla quantificazione del FCDE che, essendo calcolato sui residui attivi, è destinato a subire incrementi a fronte delle difficoltà sperimentate dall'ente nella riscossione dei propri crediti.

Tale ultima circostanza trova conferma per il Comune di Ginosa, il cui accantonamento a titolo di FCDE è passato da € 4.345.338,11 nel rendiconto 2016, a € 5.985.840,96 nel rendiconto 2017 a € 6.686.047,43 nel rendiconto 2018.

Inoltre, dai dati disponibili in BDAP risulta che il FCDE accantonato nel rendiconto 2019 si attesta a € 14.020.326,99; esso rappresenta il 96% degli accantonamenti che, insieme alla parte vincolata (€ 3.798.184,22) e a quella destinata agli investimenti (€ 10.484,95), concorrono alla formazione di un disavanzo sostanziale (lett. E) di € 2.670.621,20 (a fronte di un risultato di amministrazione formale di € 15.671.418,62).

Il rendiconto 2018 evidenzia la significativa consistenza dei residui attivi e la vetustà dei cespiti in esame (1):

		GESTIONE		
		RESIDUI	COMPETENZA	TOTALE
RESIDUI ATTIVI	(+)	23.307.223,12	9.527.895,78	32.835.118,90
<i>di cui derivanti da accertamenti di tributi effettuati sulla base della stima del dipartimento delle finanze</i>				0,00

(Fonte: relazione dell'Organo di revisione sullo schema di rendiconto 2018 del Comune di Ginosa - estratto prospetto dimostrativo risultato di amministrazione)

titolo	2013 e precedenti	2014	2015	2016	2017	2018	totale
1	3.205.814,90	1.339.858,07	3.786.637,19	1.961.539,20	1.747.652,00	2.932.181,93	14.973.683,29
2		889.622,00	1.493.316,73	112.362,42	284.132,29	2.540.685,69	5.320.119,13
3	854.261,75	266.753,34	459.680,53	155.563,43	282.467,94	609.912,80	2.628.639,79
4	35.264,96	8.242,95	476.206,81	834.225,38	1.479.266,76	4.353.416,80	7.186.623,66
5	0,00	0,00	0,00	3.558.452,57	0,00		3.558.452,57
6	0,00	0,00			0,00	0,00	0,00
7	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
9	4.072,64	30.253,18	2.089,52	4.889,60	34.596,96	53.690,45	129.592,35
totale	4.099.414,25	2.534.729,54	6.217.930,78	6.627.032,60	3.828.115,95	10.489.887,67	33.797.110,79

(Fonte: relazione dell'Organo di revisione sullo schema di rendiconto 2018 del Comune di Ginosa - tabella vetustà residui attivi)

Le tabelle sottostanti fotografano la scarsa movimentazione dei residui relativi a IMU/ICI e TARSU/TIA/TARI:

IMU/ICI

	Importo	%
Residui attivi al 1/1/2018	2.603.583,19	
Residui riscossi nel 2018	147.059,68	
Residui eliminati (+) o riaccertati (-)	768.087,00	
Residui al 31/12/2018	1.688.436,51	64,85%
Residui della competenza	1.222.913,60	
Residui totali	2.911.350,11	
FCDE al 31/12/2018	2.717.327,27	93,34%

TARSU/TIA/TARI

	Importo	%
Residui attivi al 1/1/2018	2.338.996,33	
Residui riscossi nel 2018	184.892,93	
Residui eliminati (+) o riaccertati (-)	-	
Residui al 31/12/2018	2.154.103,40	92,10%
Residui della competenza	-	
Residui totali	2.154.103,40	
FCDE al 31/12/2018	1.774.243,09	82,37%

¹ Con la nota del 6.10.2020 il Comune ha chiarito che la differenza fra l'importo dei residui attivi e passivi indicato nel prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione (p. 15 della relazione del Revisore) e quello riportato nelle tabelle sulla vetustà dei medesimi residui (pagg. 17 e 18 della relazione) deriva dalla circostanza che in sede di parere sul rendiconto 2018 non si è tenuto conto della variazione di esigibilità operata in sede di riaccertamento ordinario dei residui (delibera G.C. n. 108 del 20.5.2019).

(Fonte: relazione dell'Organo di revisione sullo schema di rendiconto 2018 del Comune di Ginosa)

La presenza di una mole eccessiva di crediti non riscossi integra una criticità per gli equilibri di bilancio; infatti, un cospicuo importo di residui attivi, oltre ad incidere negativamente sulla situazione di cassa, inquina la trasparente determinazione della gestione di competenza e del risultato d'amministrazione.

In proposito, occorre ricordare che «Considerato che, a seguito dell'adozione a regime del principio della competenza finanziaria cd. potenziata, i residui sono interamente costituiti da obbligazioni scadute, con riferimento a tali crediti è necessario attivare le azioni di recupero mediante procedure coattive» (Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, punto 9.1).

Considerazioni analoghe valgono per quanto attiene alla consistenza e alla vetustà dei residui passivi (2):

		GESTIONE		
		RESIDUI	COMPETENZA	TOTALE
RESIDUI PASSIVI	(-)	9.622.703,48	13.039.176,28	22.661.879,76

(Fonte: relazione dell'Organo di revisione sullo schema di rendiconto 2018 del Comune di Ginosa - estratto prospetto dimostrativo risultato di amministrazione)

titolo	2013 e precedenti	2014	2015	2016	2017	2018	totale
1	879.921,74	834.392,38	1.209.650,80	837.644,27	1.653.145,54	8.614.968,97	14.029.723,70
2	113.365,96	5.516,80	1.679.614,39	412.929,99	1.347.271,57	6.117.630,64	9.676.329,35
3							0,00
4							0,00
7	116.882,41	53.434,46	72.299,31	202.302,44	204.331,43	298.649,08	947.899,13
totale	1.110.170,11	893.343,64	2.961.564,50	1.452.876,70	3.204.748,54	15.031.248,69	24.653.952,18

(Fonte: relazione dell'Organo di revisione sullo schema di rendiconto 2018 del Comune di Ginosa - prospetto vetustà residui passivi)

I dati del rendiconto 2019 confermano le criticità nella gestione dei residui:

2019	Gestione residui	Gestione competenza	Gestione totale
Residui attivi	25.707.192,71	9.119.869,30	34.827.062,01
Residui passivi	9.182.275,30	7.860.510,67	17.042.785,97

(Fonte: elaborazione Corte dei conti - Sez. reg. contr. Puglia su dati BDAP)

² Per la differenza del totale residui passivi riportato nelle due tabelle in pagina, cfr. nota 1.

In relazione a quanto precede e ricordato che *«Per effetto della gestione ordinaria dei residui, che comporta ogni anno la formazione di nuovi residui attivi e la riscossione o cancellazione di vecchi crediti, lo stock di residui attivi dovrebbe tendere ad una naturale stabilizzazione, mentre i residui passivi devono tendere verso una progressiva riduzione»* (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 14/SEZAUT/2017/INPR), si rende indispensabile una rigorosa attività diretta all'incremento della riscossione e al tempestivo smaltimento dei residui passivi.

3. Fondo crediti di dubbia esigibilità

3.1. Con la nota istruttoria è stato chiesto di fornire il prospetto analitico di conteggio del FCDE e ogni elemento utile di valutazione al riguardo.

Ciò tenuto conto di quanto osservato dall'Organo di revisione, che – pur sottolineando la scelta dell'Ente di avvalersi del metodo ordinario per la determinazione del FCDE da accantonare nel risultato di amministrazione 2018 (€ 6.686.047,43) rispetto al meno oneroso metodo semplificato (€ 6.433.094,72) – ha: *i) evidenziato che il Comune, nell'individuazione dei capitoli oggetto di calcolo, ha «[...] eccessivamente circoscritto la propria analisi, trascurando numerosi capitoli di Entrata presenti al Titolo I e III, con evidenza di Residui attivi. La sottostima di un adeguato accantonamento potrebbe incidere negativamente sugli equilibri complessivi presenti e futuri del bilancio dell'Ente e non fornire una corretta rappresentazione della consistenza dei crediti di dubbia e difficile esazione, oltre che difforme evidenza della parte disponibile del risultato di amministrazione 2018»; ii) invitato l'Ente a monitorare l'andamento delle riscossioni 2019 in conto residui 2018 e precedenti e ad adottare le dovute azioni di salvaguardia; iii) suggerito l'utilizzo di «criteri di quantificazione del Fondo improntati il più possibile al principio di prudenza».*

3.2. In sede di riscontro l'Ente ha:

- prodotto il seguente prospetto:

<i>Determinazione quota accantonata a FCDE risultato di amministrazione</i>					
Tit	cap.	Descrizione capitolo	RESIDUI AL 31.12.2018	% acc.	Importo accantonato
1	38/2	ICI	1.279.398,25	92,69	1.185.814,25
1	38/3	IMU	1.564.670,07	97,88	1.531.513,02
1	43	TRIBUTI MINORI	603.119,78	96,39	581.320,00
1	52- 52/1	TARSU/TARI	2.154.103,40	82,37	1.774.243,09
1	344 – 344/1	VIOLAZIONI CDS	1.796.949,93	89,77	1.613.157,06
TOTALE FCDE AL 31.12.2018					6.686.047,43

(Fonte: nota di riscontro del Comune di Ginosa del 21.8.2020)

- riferito che per la determinazione del FCDE da accantonare nel rendiconto 2018 è stato usato il prospetto sopra riportato «inserendo solo alcuni capitoli nei quali la percentuale di riscossione era molto bassa e necessitava di copertura rischi» (sottolineatura aggiunta);
- chiarito che l'importo del Fondo è stato significativamente incrementato in sede di bilancio 2019 (+ € 2.360.000,00), per arrivare al valore accantonato nel Rendiconto 2019 di € 14.020.326,99.

3.3. Con la nota istruttoria del 23.9.2020 è stata ribadita la richiesta di inviare il prospetto di calcolo delle percentuali di accantonamento indicate nelle controdeduzioni.

3.4. Con la nota di riscontro del 30.9.2020 il Comune, senza fornire il prospetto di calcolo richiesto, ha reso noto che, partendo dal metodo sintetico, in un'ottica prudenziale si è incrementato l'accantonamento percentuale prendendo spunto dalla media semplice, applicando il rapporto fra il totale incassato e il totale accertato per il capitolo 38/2, mentre per tutti gli altri capitoli interessati al calcolo del FCDE si è applicata la media semplice sui 5 anni dei rapporti annui.

3.5. Nell'ambito del sistema della contabilità armonizzata, il FCDE costituisce un fondo rischi finalizzato a tutelare gli equilibri di bilancio futuri, impedendo la copertura di spese mediante entrate di dubbia esigibilità (che, in quanto tali, rischiano di generare solo residui attivi e non cassa); con le deliberazioni n. 4/2015/INPR, n. 32/2015/INPR e n. 9/2016/INPR la Sezione delle autonomie della Corte dei conti ha fornito le coordinate interpretative della disciplina in argomento.

L'adeguata quantificazione di detto fondo condiziona la veridicità del risultato di amministrazione, preservando l'ente da potenziali squilibri di cassa;

per questo motivo, il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (All. n. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, paragrafo 3.3) dispone che *«Fino a quando il fondo crediti di dubbia esigibilità non risulta adeguato non è possibile utilizzare l'avanzo di amministrazione»*.

Come chiarito dalla Sezione delle autonomie, *«L'adeguata quantificazione del fondo crediti di dubbia esigibilità - in conformità al principio applicato della contabilità finanziaria (punto 3.3, es. n. 5) - [...] preserva l'ente da disavanzi occulti e da potenziali squilibri di competenza e di cassa, allorché sia utilizzato l'avanzo di amministrazione libero, in realtà non disponibile»*; *«La dichiarazione di adeguatezza del fondo assume, pertanto, una specifica rilevanza giuridica e sostanziale e deve essere attribuita alla competenza dei singoli responsabili della gestione delle entrate di dubbia e difficile esazione, alla correlata competenza di coordinamento e vigilanza del responsabile del servizio economico - finanziario dell'ente e alla necessaria verifica dell'organo di revisione»* (deliberazione n. 32/ 2015/INPR, cit.).

Le modalità di quantificazione del Fondo (accantonamento di competenza e nel risultato di amministrazione) sono autonome e distinte (essendo, il primo, il risultato del rapporto fra riscossioni e accertamenti di competenza negli ultimi 5 esercizi; il secondo, del rapporto fra residui attivi riscossi e residui attivi esistenti all'inizio di ognuno dei 5 esercizi precedenti).

La Sezione delle autonomie, in varie deliberazioni (cfr. n. 23/2013/INPR, n. 18/2014/INPR, n. 32/2015/INPR), ha altresì evidenziato il rapporto, ai fini del mantenimento degli equilibri di bilancio, fra la corretta determinazione del FCDE (nel bilancio di previsione e a rendiconto) e il controllo interno sugli equilibri finanziari dell'ente locale *ex art. 147, comma 2, lett. c)*, TUEL (nel testo risultante a seguito delle modifiche introdotte dal d.l. n. 174/2012, convertito in l. n. 213/2012), finalizzato a *«garantire il costante controllo degli equilibri finanziari della gestione di competenza, della gestione dei residui e della gestione di cassa, anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica determinati dal patto di stabilità interno, mediante l'attività di coordinamento e di vigilanza da parte del responsabile del servizio finanziario, nonché l'attività di controllo da parte dei responsabili dei servizi»*.

Ne consegue che la previsione delle entrate e delle spese nel bilancio di previsione e le operazioni di gestione, oltre a conformarsi al principio generale

della contabilità finanziaria, devono, ai fini del mantenimento anche futuro degli equilibri di bilancio, garantire la corretta determinazione dell'importo da accantonare a FCDE.

Ciò posto, sebbene il principio contabile applicato non predetermini le «*entrate di dubbia e difficile esazione*», la determinazione degli accertamenti di entrata (e, di conseguenza, dei residui attivi) di dubbia e difficile esazione non può considerarsi libera, necessitando di congrua motivazione in ragione del tasso di riscossione registrato dalle singole tipologie di entrata in esercizi precedenti o di eventuali ulteriori elementi di fatto o di diritto noti all'ente (ad es., la natura del soggetto debitore).

In relazione a quanto precede, si richiama l'attenzione dell'Ente in ordine alla corretta individuazione dei capitoli di entrata in relazione ai quali procedere agli accantonamenti al FCDE, in linea con le raccomandazioni dell'Organo di revisione.

4. Fondo perdite aziende e società partecipate

4.1. Il Comune detiene le seguenti interessenze:

	Partecipazione			Risultato di esercizio 2017 (in €)	Perdita 2017 per quota ente (in €)
	quota	diretta	indiretta		
GAL Luoghi del mito e delle Gravine Scarl	2,51	1		(9.952)	(249,80)
Farmacia comunale di Ginosa Srl	49	1		46.283	
CTP spa	2,96	1		(97.704)	(2.892,04)
Ecolturist Scpa (in stato di fallimento)	51	1		-	-

(Fonte: Corte dei conti - Sez. reg. contr. Puglia - nota istruttoria rendiconto 2018 Comune di Ginosa - elaborazione su dati portale Tesoro del MEF)

Con la nota istruttoria sono stati chiesti chiarimenti in merito al disallineamento fra l'importo complessivo (€ 3.141,84) delle perdite registrate nel 2017 dalle società partecipate dal Comune (GAL Luoghi del mito e delle Gravine Scarl: € 249,80; CTP Spa: 2.892,04) e l'accantonamento a titolo di fondo perdite aziende e società partecipate (€ 0,00). In particolare, è stato chiesto di comunicare l'avvenuto ripiano delle perdite sopra indicate o, diversamente, a chiarire le ragioni del mancato accantonamento.

4.2. Sul punto il Comune ha riferito che il mancato accantonamento di somme a titolo di fondo perdite è stato dettato dalla «[...] *esiguità delle somme in rapporto anche alla esiguità della partecipazione (soltanto euro 249,80 e euro 2.892,04), che comunque vengono compensate finanziariamente dal risultato positivo della farmacia comunale (euro 46.283)*».

4.3. Le argomentazioni del Comune non appaiono meritevoli di considerazione favorevole.

L'art. 21, comma 1, del d.lgs. n. 175/2016 (TUSP) impone alle pubbliche amministrazioni locali che adottano la contabilità finanziaria, nel caso in cui le proprie società partecipate presentino un risultato di esercizio negativo, di accantonare nell'anno successivo in apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione.

L'obbligo in questione non conosce eccezioni legate alla consistenza ridotta della perdita a carico dell'ente socio, né sono previsti meccanismi di tipo compensativo fra i risultati di esercizio positivi e quelli negativi registrati dai diversi soggetti giuridici partecipati dalle amministrazioni locali.

Come chiarito dalla Sezione delle autonomie sin dalla citata deliberazione n. 4/2015/INPR, il fondo prescritto dall'art. 21 TUSP (e dall'art. 1, comma 550-552, della l. n. 147/2013 per le aziende speciali e le istituzioni) si iscrive coerentemente nella logica dei principi fondamentali che ispirano il nuovo ordinamento contabile degli enti territoriali, volti a prevedere adeguati accantonamenti destinati a salvaguardare gli equilibri di bilancio.

Si tratta di norme dirette, da un lato, a evitare che la mancata considerazione delle perdite riportate dalla società partecipata possa incidere negativamente sui futuri equilibri di bilancio e, dall'altro e indirettamente, a indurre la dismissione delle interessenze in organismi in perdita strutturale.

L'obbligo di accantonare, nella parte spesa del bilancio dell'ente territoriale socio, un apposito fondo, parametrato alle perdite d'esercizio registrate da una società partecipata, a cui occorre fornire copertura con corrispondenti entrate, incide in senso riduttivo sulla capacità di spesa dell'ente socio.

A fine esercizio, confluendo il predetto fondo nella quota accantonata del risultato d'amministrazione, diminuisce l'ammontare dell'eventuale avanzo libero, da applicare a copertura di spese di esercizi successivi.

Ciò posto, si invita a garantirne la corretta applicazione della normativa in esame.

5. Fondo contenzioso

5.1. Al 31.12.2018 il Comune ha accantonato un fondo contenzioso pari a € 345.590,81. Con la nota istruttoria è stato chiesto di:

- illustrare le modalità di calcolo del fondo e di fornire l'elenco analitico del contenzioso pendente al 31.12.2018, mediante compilazione di apposito *file* indicante per ciascuna posizione: valore della causa, importo della spesa potenziale in caso di soccombenza (incluse spese legali, interessi, *etc.*), presenza di eventuale impegno (anche parziale) con indicazione della somma impegnata; indicazione della percentuale di stima del rischio di soccombenza dell'ente (su cui va parametrato l'accantonamento a fondo rischi per il contenzioso); quota accantonata effettivamente per ciascuna posizione;
- trasmettere l'elenco aggiornato delle passività potenziali.

5.2. L'Ente ha:

- restituito il citato *file* contenente l'elenco di n. 41 contenziosi, con la sola indicazione della relativa controparte e del valore della causa, per un totale complessivo di € 966.949,24;
- puntualizzato, quanto alla modalità di calcolo del fondo, che è stata applicata sul riferito valore complessivo una percentuale di circa il 35%, determinata forfettariamente dal Servizio finanziario sulla scorta della valutazione effettuata dal responsabile di settore che non conteneva percentuali di rischio;
- precisato che l'accantonamento attuale per il medesimo rischio è stato incrementato a € 500.000,00.

5.3. Anche l'accantonamento al fondo in esame evidenzia criticità.

I fondi e gli accantonamenti introdotti dal d.lgs. 118/2011 costituiscono uno strumento preordinato a garantire gli equilibri di bilancio attraverso la

preventiva sterilizzazione di risorse necessarie a compensare eventuali sopravvenienze passive o insussistenze dell'attivo.

In tale contesto un ruolo particolare riveste, tra gli altri, il fondo contenziosi o per altre passività potenziali (cfr. art. 167, comma 3, TUEL; in termini identici per le regioni vedi l'art. 46, comma 3, d.lgs. n. 118/2011), che deve essere accantonato in misura congrua rispetto agli oneri stimati, seguendo le modalità previste dal principio contabile applicato della contabilità finanziaria (All. n. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, paragrafo 5.2, lett. h).

In proposito, se il TUEL si esprime in termini di «*facoltà*» per gli enti locali di effettuare «*ulteriori accantonamenti riguardanti passività potenziali, sui quali non è possibile impegnare e pagare*», il principio contabile pone un vero e proprio obbligo.

Tale apparente contraddizione è stata superata dal giudice contabile, secondo cui il rapporto fra i due plessi normativi va trguardato alla luce del rapporto di genere a specie sussistente fra gli stessi; in particolare, mentre il TUEL (e il d.lgs. n. 118/2011 per le regioni) costituirebbe una disposizione generale, contemplante la facoltà di accantonare somme in appositi fondi, il principio contabile riguarderebbe, specificamente, il fondo rischi per contenzioso (cfr. Sez. reg. contr. per la Liguria, deliberazione n. 103/2018/PRSP).

In base al principio contabile, «*nel caso in cui l'ente, a seguito di contenzioso in cui ha significative probabilità di soccombere, o di sentenza non definitiva e non esecutiva, sia condannato al pagamento di spese, in attesa degli esiti del giudizio si è in presenza di una obbligazione passiva condizionata al verificarsi di un evento (l'esito del giudizio o del ricorso) con riferimento al quale non è possibile impegnare alcuna spesa. In tale situazione l'ente è tenuto ad accantonare le risorse necessarie per il pagamento degli oneri previsti dalla sentenza, stanziando nell'esercizio le relative spese che, a fine esercizio, incrementeranno il risultato di amministrazione che dovrà essere vincolato alla copertura delle eventuali spese derivanti dalla sentenza definitiva. A tal fine si ritiene necessaria la costituzione di un apposito fondo rischi [...]. In presenza di contenzioso di importo particolarmente rilevante, l'accantonamento annuale può essere ripartito, in quote uguali, tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione o a prudente valutazione dell'ente. Gli stanziamenti riguardanti il fondo rischi spese legali accantonato nella spesa degli esercizi successivi al primo, sono destinati ad essere*

incrementati in occasione dell'approvazione del bilancio di previsione successivo, per tenere conto del nuovo contenzioso formatosi alla data dell'approvazione del bilancio [...]. L'organo di revisione dell'ente provvede a verificare la congruità degli accantonamenti».

Una delle cause degli squilibri strutturali del bilancio, in grado di provocare il dissesto finanziario, è rappresentata, specialmente per i comuni di minori dimensioni, da sentenze esecutive che comportano oneri finanziari di rilevante entità, a cui non è possibile dare copertura con le risorse disponibili nell'esercizio o nel successivo triennio.

Ciò posto, il Revisore, pur segnalando l'incremento rispetto all'anno precedente (€ 217.151,579), ha esortato l'Ente, anche in ordine alla quantificazione del fondo in esame, *«al principio di massima prudenza, invitandolo a ricorrere, se necessario, alla costituzione di idonei stanziamenti a valere sui bilanci 2019 e successivi»*

Nel prendere atto dell'incremento sopra riferito, la Sezione richiama quanto più volte evidenziato nella giurisprudenza dalla Sezione delle autonomie (cfr. deliberazione n. 14/2017/INPR; in precedenza, deliberazione n. 9/2016/INPR) circa la particolare attenzione che deve essere riservata alla quantificazione degli accantonamenti a Fondo contenzioso, legato a rischi di soccombenza su procedure giudiziarie in corso.

È stato di recente evidenziato (Sez. reg. contr. per la Lombardia, deliberazione n. 69/2020/PRSE) che *«La valutazione della passività potenziale deve, pertanto, essere sorretta dalle conoscenze delle specifiche situazioni, dall'esperienza del passato e da ogni altro elemento utile e deve essere effettuata nel rispetto dei postulati del bilancio ed in modo particolare quelli di imparzialità e verificabilità (così, da ultimo, Sezione di controllo per il Trentino-Alto Adige/Südtirol-Sede di Trento, deliberazione n. 57/2019/PRSE). Si evidenzia, in proposito, che recente giurisprudenza di questa Corte (cfr. deliberazioni Sezione regionale di controllo per la Campania n. 125/2019/PRSP e Sezione regionale di controllo per il Lazio n. 18/2020/PRSE) ha fatto riferimento, ai fini della classificazione delle passività potenziali tra passività "probabili", "possibili" e da "evento remoto", ai seguenti principi:*

- la passività "probabile", con indice di rischio del 51%, (che impone un ammontare di accantonamento che sia pari almeno a tale percentuale), è quella in cui rientrano i casi di provvedimenti giurisdizionali non esecutivi, nonché i giudizi non

ancora esitati in decisione, per i quali l'avvocato abbia espresso un giudizio di soccombenza di grande rilevanza (cfr., al riguardo, documento OIC n. 31 e la definizione dello IAS 37, in base al quale l'evento è probabile quando si ritiene sia più verosimile che il fatto si verifichi piuttosto che il contrario);

- la passività "possibile" che, in base al documento OIC n. 31, nonché dello IAS 37, è quella in relazione alla quale il fatto che l'evento si verifichi è inferiore al probabile e, quindi, il range di accantonamento oscilla tra un massimo del 49% e un minimo determinato in relazione alla soglia del successivo criterio di classificazione;

- la passività da "evento remoto", la cui probabilità è stimata inferiore al 10%, con accantonamento previsto pari a zero».

In relazione a quanto precede, l'applicazione - ai fini dell'accantonamento al fondo in esame - al valore del contenzioso pendente di una percentuale forfetaria (35%), prescindente dall'analisi della specificità delle singole controversie, non appare in linea con un prudente apprezzamento dei rischi a cui l'Ente è esposto; si invita, pertanto, il Comune a effettuare un costante monitoraggio del contenzioso in essere, verificando la congruità degli accantonamenti per fronteggiare eventuali passività potenziali e scongiurare che le stesse possano minare gli equilibri di bilancio.

6. Capacità di riscossione

6.1. Con la nota istruttoria sono stati evidenziati: i) il peggioramento della riscossione complessiva nel triennio 2016-2018; ii) il confronto sfavorevole per l'Ente fra il dato relativo alla riscossione complessiva nel 2018 (53,52%) e quelli relativi alla media regionale (57,73%) e a quella nazionale (58,95%) nello stesso esercizio; iii) il carattere contenuto (e in netta contrazione nel triennio) della riscossione riferita ai crediti esigibili (19,67% nel 2018):

% riscossione complessiva = (Riscossioni c/comp + Riscossioni c/residui) /(Accertamenti + residui definitivi iniziali)			% riscossione crediti esigibili nell'esercizio = Riscossioni c/comp /Accertamenti di competenza			% riscossione crediti esigibili esercizi precedenti = Riscossioni c/residui / residui definitivi iniziali		
2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
65,50%	54,20%	53,52%	82,66%	77,46%	77,60%	31,58%	19,83%	19,67%
Media regionale		57,73%						
Media nazionale		58,95%						

(Fonte: Corte dei conti - Sez. reg. contr. Puglia - nota istruttoria rendiconto 2018 Comune di Ginosa)

In relazione a ciò, è stato chiesto di conoscere gli interventi assunti o programmati per il miglioramento dell'attività di riscossione.

6.2. In sede di riscontro il Comune ha riferito che l'attività svolta dal settore tributi a partire dal 2019 è consistita nel rendere efficiente l'archivio delle posizioni pregresse, mediante la lavorazione dei dati derivanti dalle istanze di riesame per autotutela riferite agli avvisi di accertamenti notificati per le annualità 2012-2013 e 2014; ciò ha portato a una riduzione del numero degli avvisi e della percentuale di errore degli stessi (passata da 57% del 2018 a 7%). Al fine di incrementare la riscossione si è proceduto alla revisione dei regolamenti tributi obsoleti, all'introduzione di rateazioni e ravvedimenti operosi per ogni entrata comunale e all'avvio di un supporto all'ufficio tributi per incrementare le azioni antielusione ed evasione, nonché all'affiancamento del concessionario della riscossione per alcune azioni.

6.3. Nel prendere atto delle iniziative poste in essere, il Collegio non può esimersi dall'evidenziare la scarsa capacità di riscossione dell'Ente, che risulta in peggioramento in base ai dati del rendiconto 2019:

% di riscossione complessiva = (Riscossioni c/comp + Riscossioni c/residui) / (Accertamenti + residui definitivi iniziali)	% di riscossione dei crediti esigibili nell'esercizio = Riscossioni c/comp / Accertamenti di competenza	% di riscossione dei crediti esigibili negli esercizi precedenti = Riscossioni c/residui / residui definitivi iniziali
48,60%	77,33%	13,41%

(Fonte: Corte dei conti - Sez. reg. contr. Puglia - dati BDAP)

In proposito, si richiama quanto chiarito dalla Corte costituzionale (sentenza n. 4 del 2020), secondo cui «[...] 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 «[...] una capacità di riscossione inferiore alla media nazionale è un problema prevalentemente organizzativo».

In relazione a quanto precede, si invita il Comune a porre in essere tutte le iniziative necessarie ad assicurare il tempestivo e puntuale introito delle sue risorse.

7. Fondo cassa – Tempestività dei pagamenti

7.1. Al fine di valutare la situazione finanziaria dell'Ente e la sua autonomia (distinta dall'indebitamento da mutui), tenendo conto anche del limite massimo ordinario per i debiti di cassa, stabilito dagli artt. 195 e 222 TUEL, con la nota istruttoria è stato chiesto di completare apposita tabella aggiornata al 31.12.2019.

Inoltre, è stato chiesto di trasmettere un prospetto relativo al pagamento dei debiti commerciali al 31.12.2018, parimenti aggiornata al 31.12.2019.

7.2. L'Ente ha restituito le tabelle seguenti:

	Importo al 31/12/2018	Importo al 31/12/2019
Fondo Cassa (A)	1.656.976,54	178.038,81
Libero	1.291.855,51	0,00
Vincolato	365.121,03	242.546,86
Riscossioni da regolarizzare con reversali (B)	0,00	0,00
Pagamenti da regolarizzare con mandati (C)	0,00	0,00
Disponibilità liquida propria (E=A+B-C)	1.656.976,54	178.038,81
Anticipazione di tesoreria accordata (F)	4.120.773,88	4.250.708,10
Anticipazione di tesoreria da restituire (G)	0,00	0,00
Fondi vincolati da ricostituire (H)	0,00	64.508,05
Disponibilità liquida potenziale (K= E+F-G-H)	5.777.750,42	4.364.238,86
Importo dei debiti esigibili (I)	24.653.952,18	19.933.262,20
Importo dei debiti fuori bilancio (J)	502.856,96	52.756,50

Anno 2018							
% 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
80,02	3603	11.692.163,32	8.782.903,16	98,5	68,5	3.125.517,91	773
Anno 2019							
% 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
83,8	3430	13.609.003,54	11.403.613,96	83	54	2.007.062,15	531

(Fonte: allegato alla nota del Comune di Ginosa del 21.8.2020)

7.3. Si evidenzia in primo luogo il consistente ricorso all'anticipazione di tesoreria – a fronte di un limite massimo (*ex art. 222 TUEL*) nel 2018 pari a € 4.120.773,88 (€ 4.250.708,10 nel 2019), le anticipazioni effettivamente rimosse e restituite sono state pari a € 12.399.415,71 (€ 12.568.558,26 nel 2019) – e la difficoltà

dell'Ente a fronteggiare i debiti esigibili con le disponibilità liquide proprie; circostanze che riflettono evidentemente le richiamate difficoltà di riscossione.

Inoltre, la lentezza nello smaltimento dei debiti commerciali restituisce la difficoltà nel condurre a conclusione i procedimenti di spesa (con il relativo pagamento) entro tempi fisiologici; ciò rappresenta un fattore di criticità, tenuto conto di quanto previsto dall'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 231/2002 («*Gli interessi moratori decorrono, senza che sia necessaria la costituzione in mora, dal giorno successivo alla scadenza del termine per il pagamento*»):

	2018	2019
Indicatore tempestività dei pagamenti annuale (giorni)	109,55	106,87
Importo annuale pagamenti posteriori alla scadenza (€/00)	10.016.674,28	11.292.710,10

(Fonte: sito istituzionale del Comune di Ginosa)

In argomento, si richiama la recente introduzione – ad opera della legge di bilancio 2019 (art. 1, comma 859 ss. della l. n. 145/2018, nel testo risultante a seguito della novella del d.l. n. 34/2019, convertito con modificazioni, dalla l. n. 58/2019) – dell'obbligo di accantonamento (dal 2021) in apposito fondo (denominato «Fondo di garanzia per i debiti commerciali»), nella misura del 5% degli stanziamenti riguardanti la spesa per acquisti di beni e servizi, «[...] se il debito commerciale residuo, di cui all'articolo 33 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, rilevato alla fine dell'esercizio precedente non si sia ridotto almeno del 10 per cento rispetto a quello del secondo esercizio precedente. In ogni caso le medesime misure non si applicano se il debito commerciale residuo scaduto, di cui al citato articolo 33 del decreto legislativo n. 33 del 2013, rilevato alla fine dell'esercizio precedente, non è superiore al 5 per cento del totale delle fatture ricevute nel medesimo esercizio».

Infine, si segnala che prassi non orientate al rigoroso rispetto delle scadenze di pagamento possono costituire fonte di responsabilità amministrativa a carico dei funzionari coinvolti. Come ricordato dalla Sezione delle autonomie (deliberazione n. 4/2015/INPR), il d.lgs. 118/2011 ha accentuato la responsabilità di dirigenti e preposti ai servizi nell'assunzione degli impegni di spesa, che devono necessariamente considerare i correlati tempi di pagamento; sul punto viene in rilievo l'art. 183, comma 8, TUEL che, pur senza adottare un bilancio di cassa, impone che, al momento dell'assunzione di un impegno di

spesa, sia accertata la compatibilità dei pagamenti con gli stanziamenti di bilancio, a pena di responsabilità amministrativo-contabile e disciplinare.

In definitiva, anche in relazione al profilo in esame, si impone l'adozione di iniziative finalizzate a garantire il corretto e tempestivo rispetto delle procedure di spesa.

8. Debiti fuori bilancio - parametri di deficitarietà

8.1. Nell'esercizio 2018 il Comune ha riconosciuto e finanziato debiti fuori bilancio (tutti derivanti da sentenze esecutive, *ex art. 194, comma 1, lett. a), TUEL*) per € 502.856,96, importo quasi doppio rispetto a quello del 2017 (€ 255.600,52).

Nel medesimo esercizio l'Ente ha registrato il superamento dei seguenti parametri di deficitarietà (d.m. 28.12.2018):

- P6 - Indicatore 13.1 (Debiti riconosciuti e finanziati), deficitario ove il rapporto $\text{Importo debiti fuori bilancio riconosciuti e finanziati} / \text{Totale impegni titolo 1 e titolo 2}$ sia maggiore dell'1%;
- P7 - Indicatori 13.2 + 13.3 (Debiti in corso di riconoscimento + Debiti riconosciuti e in corso di finanziamento), deficitario ove il rapporto $(\text{Importo debiti fuori bilancio in corso di riconoscimento} + \text{Importo debiti fuori bilancio riconosciuti e in corso di finanziamento}) / \text{Totale accertamento entrate dei titoli 1, 2 e 3}$ sia superiore allo 0,60%.

8.2. Nella nota di riscontro l'Ente ha riferito che: *i)* a fine 2019 il dato si è ridotto a € 52.756,50; ad agosto 2020 risultano riconosciuti e finanziati debiti fuori bilancio per € 19.459,31 nonché debiti fuori bilancio riconosciuti e in corso di finanziamento e debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento entrambi pari a zero.

8.3. Nel prendere atto del miglioramento dei dati relativi al profilo in esame, si evidenzia la necessità per l'Ente di porre in essere le iniziative più opportune per corrispondere all'esortazione del Revisore di «[...] *assicurare la corretta gestione di tutte le procedure amministrative al fine di scongiurare la formazione di contenzioso e adottare, altresì, una responsabile programmazione e gestione dei capitoli di spesa contenuti nei documenti di programmazione*».

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. contr. Puglia, delib. n. 53/PRSP/2011, n. 85/PRSP/2012, n. 115/PRSP/2012, n. 2/PRSP/2013, n. 77/PRSP/2013, n. 2/PRSP/2014, n. 139/PRSP/2015, n. 2/2020/PRSE).

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia, con riferimento al rendiconto di gestione relativo all'esercizio finanziario 2018 del Comune di Ginosa (TA),

ACCERTA

la presenza, nei termini evidenziati in parte motiva, dei sopra menzionati profili di criticità, con riferimento alla sana gestione finanziaria dell'ente;

RACCOMANDA

al Comune di attenersi a comportamenti conformi a una sana gestione finanziaria e di porre in essere azioni volte a garantire il superamento delle criticità evidenziate, riservandosi, in occasione del controllo sui rendiconti degli esercizi finanziari successivi, di verificare la corretta applicazione della normativa inerente ai profili rilevati;

DISPONE

- la trasmissione della presente deliberazione, a cura della Segreteria, al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale affinché ne dia tempestiva comunicazione all'Organo consiliare e all'Organo di revisione, nonché - in relazione ai fatti indicati nel paragrafo 1 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»;

- la trasmissione a questa Sezione regionale di controllo, da parte del Comune di Ginosa, di apposita deliberazione consiliare di presa d'atto della presente pronuncia entro 30 giorni dal ricevimento della stessa;
- la pubblicazione della presente deliberazione sul sito istituzionale dell'Ente ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013.

Così deliberato nella camera di consiglio del 28 ottobre 2020.

Il magistrato relatore
(dott. Giovanni NATALI)

Il Presidente f.f.
(dott. Carlo PICUNO)

Il Direttore della segreteria
(dott. Salvatore SABATO)