

Deliberazione n. 66/2022/PRSP



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LIGURIA

composta dai magistrati:

Maria Teresa POLVERINO	Presidente
Elisabetta CONTE	Referendario (relatore)
Sergio Antonio PRESTIANNI	Referendario
Francesca COSENTINO	Referendario

Nella camera di consiglio del 20 dicembre 2022;

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

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

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

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTA la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, c. 166 e seguenti;

ESAMINATE le relazioni-questionario sul bilancio di previsione e sul conto consuntivo degli esercizi 2019 e 2020 del Comune di Pietra Ligure (SV);

CONSIDERATE le informazioni fornite e la documentazione prodotta dall'Amministrazione interessata con note prot. n. 5878 del 12 ottobre 2021, prot. n. 6006 del 20 ottobre 2021, prot. 6300

del 6 novembre 2021, prot. 6393 del 12 novembre 2021, prot. n. 259 del 18 gennaio 2022 e prot. n. 5188 del 7 novembre 2022;

VISTE le osservazioni n. 24/2022 del magistrato istruttore;

VISTA l'ordinanza n. 56/2022 di convocazione dell'adunanza pubblica;

CONSIDERATA la nota di deduzioni del 19 dicembre 2022, assunta al prot. n. 5750, trasmessa dal Comune di Pietra Ligure (SV) con riferimento ai profili oggetto di osservazioni;

UDITO il magistrato relatore, dott.ssa Elisabetta Conte

FATTO

A seguito dell'esame delle relazioni dell'Organo di revisione del Comune di Pietra Ligure (SV) relative ai rendiconti 2019 e 2020, inviate alla Sezione regionale di controllo ai sensi dell'art. 1, c. 166, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 del 2005 e dell'art. 148-bis del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL) nonché dell'attività istruttoria conseguente, il magistrato istruttore ha chiesto la convocazione della camera di consiglio al fine di valutare collegialmente, previa integrazione cartolare del contraddittorio con il Comune, le potenziali irregolarità rilevate in relazione alla gestione della cassa, ai debiti fuori bilancio, ai rapporti debitori e creditori con gli organismi partecipati, al recupero dell'evasione e alla riscossione in conto residui, alla congruità degli accantonamenti al fondo contenzioso, ai tempi di approvazione del bilancio consolidato e alla gestione delle partecipazioni azionarie in società.

DIRITTO

1. L'art. 1, c. 166 e seguenti, della l. n. 266/2005, ha attribuito alle Sezioni regionali della Corte dei conti un controllo diretto sui bilanci e sui rendiconti degli enti locali, da esercitare sulla base delle relazioni trasmesse dagli organi di revisione, elaborate in conformità alle linee guida dettate dalla stessa Corte dei conti. Il parametro di tale controllo è identificato dal legislatore negli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno (attualmente sostituito dal saldo fra entrate finali e spese finali, di cui all'art. 9 della legge 24 dicembre 2012 n. 234 e affiancato dall'equilibrio di competenza a consuntivo, ex art. 1, comma 821, legge 30 dicembre 2018, n. 145), nell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, c. 6, Cost. e, più in generale, nell'accertamento di ogni grave irregolarità contabile e finanziaria in relazione alle quali l'amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'organo di

revisione. Si tratta, quindi, di un controllo di legalità-regolarità a carattere dinamico, poiché volto al raffronto tra fattispecie concreta e parametro normativo, finalizzato all'adozione di misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio (cfr. C. cost., n. 60/2013).

A seguito della riforma costituzionale del 2012 - che, riflettendo il mutato quadro europeo in materia di vincoli di finanza pubblica, ha reso ulteriormente cogente la partecipazione delle singole amministrazioni e degli enti territoriali al rispetto di tali obblighi e degli impegni assunti dallo Stato verso l'Unione europea - il controllo previsto dalla l. n. 266/2005 è stato ulteriormente arricchito con l'art. 148-bis TUEL, introdotto dal decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 .

A norma del citato art. 148-bis, difatti, le Sezioni regionali della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'art. 1, c. 166, l. n. 266/2005 per la verifica, inoltre, della sostenibilità dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari. La disposizione in esame, poi, prevede che laddove le Sezioni regionali accertino squilibri economico-finanziari, la mancata copertura di spese, la violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, oppure il mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno, gli enti sono tenuti ad adottare misure idonee a rimuovere le irregolarità accertate ed a ripristinare gli equilibri di bilancio. La Corte dei conti, nei successivi trenta giorni, è chiamata a vagliare tali misure, verificandone l'idoneità a superare le irregolarità rilevate. In caso di mancata comunicazione delle azioni che l'ente intende adottare o nell'ipotesi in cui il vaglio delle stesse dia esito negativo, il Giudice contabile emette una pronuncia di blocco dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

Ove, invece, le irregolarità riscontrate non integrino i presupposti previsti dall'art. 148-bis, ma siano comunque idonee a compromettere la sana gestione finanziaria, il procedimento di controllo esita nell'accertamento di tali violazioni, affinché l'ente ponga in essere le iniziative necessarie alla loro rimozione o a prevenire l'insorgenza di situazioni di squilibrio.

2. Tanto premesso, si analizzano, di seguito, le irregolarità riscontrate.

2.1 Criticità di cassa

Il Comune di Pietra Ligure evidenzia una situazione di perdurante crisi di liquidità, comprovata dall'andamento delle anticipazioni di tesoreria attivate nel corso del quinquennio 2017-2021. Nel

periodo di osservazione la gestione di cassa dell'ente risulta problematica, come emerge dai seguenti indici:

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Importo anticipazione di cassa complessivamente concessa	3.000.000,00	3.000.000,00	3.000.000,00	3.000.000,00	4.000.000,00	n.d.
Importo delle entrate vincolate utilizzate in termini di cassa						
Giorni di utilizzo dell'anticipazione	42	141	64	37	355	269
Importo massimo dell'anticipazione giornaliera utilizzata	1.168.429,57	799.719,42	913.974,04	2.986.723,01	2.394.661,03	2.602.514,54
Importo dell'anticipazione non restituita	0	0	0	218.741,56	0	n.d.
Importo somme maturate a titolo di interessi passivi	1.086,1	564,99	1.057,17	1.797,17	10.674,33	n.d.

Fonte: questionari 2017-20 tabella 5 Sezione I.I. gestione finanziaria-cassa. riscontro istruttorio del 7 novembre 2022, dgc 164 del 30 novembre 2021 e controdeduzioni del 19 dicembre 2022.

Nel corso dei mesi di gennaio e febbraio 2021, l'ente ha restituito l'anticipazione 2020 e contestualmente utilizzato ulteriore anticipazione.

In sede istruttoria il reiterato ricorso all'anticipazione è stato motivato con il ritardo delle assegnazioni della Regione rispetto ai tempi di pagamento dell'ente verso le ditte appaltatrici di opere pubbliche (*"...a conferma di quanto affermato si riportano, ad oggi, gli importi dei residui attivi titolo IV euro 2.096.646 e dei residui passivi titolo IV euro 453.732."*) e il permanere del saldo positivo di circa euro 2 milioni verso le partecipate Servizi Ambientale s.p.a. e Ponente Acque s.c.p.a. in liquidazione (*"...tale situazione è resa critica anche dal fatto che l'ente vanta un saldo positivo tra i crediti e debiti verso Servizi ambientali Spa e Ponente Acque Scpa in liquidazione di importo rilevante, oltre due milioni di euro."*) di cui si dirà *infra*.

Tale situazione incide, poi, anche sui tempi di pagamento, che risultano superiori alla soglia prevista dalla legge: 2019: +64,86; 2020: +71,65; 2021: + 7,42; 2022:1 trim. +39,79, 2 trim. + 9,88; 3 trim. +9,96.

Inoltre, il revisore, nella relazione al rendiconto 2020, al paragrafo relativo allo stato patrimoniale - attivo, ha evidenziato *"per quanto concerne la conciliazione tra i residui attivi e i*

crediti, che la differenza di euro 222.032,63 rispetto ai residui attivi al 31.12.2020 è rappresentata dal saldo dei conti correnti postali al 31.12.2020 atteso che per dette somme non risulta rilevato in contabilità il relativo accertamento e raccomanda all'ente di voler intervenire con sollecitudine al fine della prescritta conciliazione". Da quanto comunicato dall'ente nelle proprie memorie depositate in occasione della camera di consiglio, il saldo dei conti correnti postali al 31 dicembre 2021 era di euro 139.037,93. Le regolarizzazioni dei conti postali (2019-21) sono pari a due nel 2019 (aprile e maggio), a 3 nel 2020 e a 2 nel 2021. A partire dal 2022 regolarizzazioni sono, invece, mensili.

Per quanto concerne la cassa vincolata, l'ente espone, al prospetto 4 della *Sezione I.I. gestione finanziaria - cassa dei questionari 2019 e 2020*, un importo pari a euro 4.324,44, invariato negli anni. Nel riscontro istruttorio ha riferito che si tratta di "un residuo mutuo istituto di Credito per il finanziamento di un'opera pubblica".

In sede istruttoria è emerso che risultano incassate somme, sia nel 2019 che nel 2020, relative a contributi regionali per borse di studio e per opere pubbliche, non indicate nel prospetto dell'evoluzione della cassa vincolata. Il Comune ha riferito di aver proceduto a costituire la cassa vincolata nel 2022 (determina n. 111 del 16 dicembre 2022, che ricostruisce la cassa vincolata al 1° gennaio 2022 di euro 137.000 circa. A seguito delle movimentazioni intervenute nell'esercizio, è attualmente pari ad euro 149.105,68).

Il Comune di Pietra Ligure ha fatto costante ricorso all'anticipazione di tesoreria, strumento che, invece, dovrebbe avere carattere eminentemente temporaneo. Difatti, la *ratio* di tale istituto, disciplinato dall'art. 222 TUEL e dall'art. 3, c. 17, l. n. 350/2003, è quella di fornire agli enti una provvista finanziaria per far fronte a momentanee e contingenti carenze di liquidità, derivanti da asincronie che possono generarsi tra il momento della riscossione e quello del pagamento. Si tratta, in altre parole, di una forma di finanziamento a breve termine - peraltro onerosa - che non può rappresentare un ordinario strumento di copertura delle spese. Ciò anche in considerazione del fatto che, diversamente, l'anticipazione rischierebbe di tramutarsi in una forma vera e propria di indebitamento, con il rischio di finanziare anche spese diverse da quelle di investimento, in violazione dell'art. 119 Cost. L'art. 3, c. 17, l. n. 350/2003, difatti, la esclude espressamente dalla definizione di debito rilevante ai fini dell'applicazione della c.d. regola aurea di cui al citato art. 119 Cost. nella misura in cui consenta di "superare, entro il limite massimo previsto dalla normativa statale vigente, una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio".

Per quanto concerne l'apposizione di vincoli di cassa, per la cui individuazione si rinvia a quanto affermato dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 31/SEZAUT/2015/ (sul punto anche Sez. Contr. Marche Deliberazione n. 66/2018/PRSE e n. 24/2019/PRSE), si tratta della gestione di entrate vincolate che sono sottratte all'indistinto finanziamento delle spese per essere, invece, destinate al pagamento di specifici interventi. La distinzione tra entrate vincolate e a generica destinazione rappresenta un principio di sana gestione, la cui mancanza può comportare *“un utilizzo costante e ripetuto di entrate vincolate per il finanziamento di spese correnti che altera gli equilibri e non consente l'emersione di situazioni deficitarie o di sofferenza della cassa, consentendo al tempo stesso che eventuali situazioni di disavanzo finanziario, conseguenti al mantenimento in bilancio di poste attive non effettivamente esigibili, non trovino evidenza contabile”* (Sez. Contr. Abruzzo, 205/2020/PRSE e Toscana n. 326/2019/PRSP). Difatti, l'utilizzo delle entrate vincolate per il finanziamento di spese differenti (in particolare, di parte corrente) è possibile solo nel rispetto degli stretti limiti dettati dall'art. 195 TUEL. Al riguardo, si richiama il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, di cui all'all. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, paragrafi 10.2 e 10.3. Quest'ultimo, in particolare, prescrive che *“il mancato utilizzo degli incassi vincolati per il pagamento delle spese correnti ai sensi dell'articolo 195 del TUEL comporta l'attivazione dell'anticipazione di tesoreria e, conseguentemente, la relativa spesa per interessi passivi. È pertanto necessaria, da parte degli enti, la massima attenzione nella gestione della propria liquidità, compresa quella temporaneamente depositata presso altri conti correnti e di depositi, al fine di evitare che l'ente vada in anticipazione quando dispone di risorse liquide e la relativa spesa per interessi”*.

Alla luce di quanto emerso in sede istruttoria è, pertanto, necessario che il Comune di Pietra Ligure gestisca in modo più efficiente la liquidità, sia effettuando una riscossione puntuale delle entrate - gestendo correttamente quelle di natura vincolata - che procedendo a regolarizzazioni frequenti delle somme giacenti sui conti correnti postali.

2.2 Debiti fuori bilancio

Il questionario debiti fuori bilancio 2019, trasmesso a questa Sezione in data 10 febbraio 2021, non espone debiti fuori bilancio. Il revisore, nella relazione allegata al rendiconto 2019 e in successiva comunicazione alla Sezione, aveva, tuttavia, segnalato l'esistenza di debiti fuori bilancio ancora da riconoscere al 31 dicembre 2019.

In sede di istruttoria è stato chiesto, tra l'altro, di trasmettere i provvedimenti a corredo degli impegni a residuo, al capitolo 9030/679/1 *“Danni alluvionali - lavori di ripristino”*: imp. 1903/2019 Baldini Gianluca - regolarizzazione verbale somma urgenza del 26.11.2019 - euro 12.200; imp.

1904/2019 ESE Srl - regolarizzazione verbale somma urgenza del 26.11.2019 – euro 45.384 e imp. Servizi Ecologici Srl - regolarizzazione verbale somma urgenza del 26.11.2019 euro 37.527. Dalla disamina delle determinazioni dirigenziali pervenute è risultato che, a seguito degli eventi alluvionali del 22-23-24 novembre 2019, sono stati redatti i verbali di somma urgenza, ai sensi dell'art. 163 del d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50, in data 26 novembre 2019. Per i medesimi non era stato possibile adottare alcun provvedimento da parte del dirigente per la mancanza di fondi agli appositi capitoli di bilancio. La delibera di Giunta comunale 187 del 9 dicembre 2019 ha approvato, congiuntamente ad altri, i verbali di somma urgenza sopra indicati e proposto al Consiglio comunale, ai sensi dell'art. 191 c. 3, TUEL il riconoscimento della spesa complessiva di euro 953.015,20, con le modalità previste dall'art. dell'art. 194 c.1 lettera e), finanziandola mediante utilizzo di fondi trasferiti dalla Regione Liguria attraverso la Protezione civile in conseguenza di tale calamità. In sede istruttoria l'ente ha comunicato che *“non è stata ratificata dal Consiglio in quanto, a seguito di segnalazione dei danni, la Regione ci aveva assegnato dei contributi. Pertanto, i lavori suddetti non sono più stati ritenuti debiti fuori bilancio”*.

La spiegazione fornita dall'ente, tuttavia, non chiarisce il perché la previsione di una diversa forma di copertura farebbe venire meno la natura di debito fuori bilancio della spesa per somma urgenza, posto che al momento in cui la stessa è stata determinata non sussistevano i relativi impegni di spesa che, come noto, hanno la funzione di *“apporre un vincolo di destinazione”* alle somme previste in bilancio. La procedura di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, di cui all'art. 194 TUEL, ha, infatti, la finalità generale di ricondurre al sistema di bilancio dell'ente determinate tipologie di spese, generate al di fuori delle autorizzazioni già concesse, mediante una delibera del Consiglio comunale che *“è diretta a garantire la salvaguardia degli equilibri generali di bilancio, in quanto deve contestualmente indicare le risorse per far fronte alla conseguente assunzione del nuovo impegno contabile e al relativo pagamento, individuandole tra le fonti di finanziamento consentite dall'ordinamento (cfr. in particolare, art. 193, comma 3 e art. 194, commi 2 e 3, TUEL)”* (Sez. Contr. Liguria, deliberazione n. 73/2018/PAR).

Il questionario debiti fuori bilancio 2020, trasmesso oltre i termini in data 7 novembre 2022 a seguito di richiesta istruttoria, riferisce del riconoscimento di debiti fuori bilancio per euro 452.349,25, di cui euro 192.349,45 per sentenze esecutive, finanziati con avanzo di amministrazione, ed euro 260.000 per acquisizione di beni e servizi (CC 25 del 27 luglio 2020, trasmessa alla Sezione in data 13 ottobre 2022 a seguito di nota istruttoria).

Dagli approfondimenti effettuati è emerso quanto segue.

La deliberazione di Consiglio comunale n. 38 del 30 settembre 2020, trasmessa a questa Sezione in data 18 febbraio 2021, riconosce il debito fuori bilancio di euro 192.349, relativo all'ordinanza n. 25375/2019 della Corte di Cassazione di rigetto del ricorso per la riforma della sentenza n. 1287/2013 della Corte d'Appello di Genova, acquisita agli atti dell'ente in data 28 novembre 2019. L'esistenza di tale debito era stata altresì segnalata dal revisore nella relazione al rendiconto 2019. Tale passività è stata finanziata con l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione libero dell'esercizio 2019: si osserva che, nel rendiconto 2019, l'ente non aveva predisposto accantonamento al fondo contenzioso o passività potenziali per tale finalità e che nel bilancio di previsione 2020 non sono state accantonate somme al fondo contenzioso.

Il questionario debiti fuori bilancio 2021, trasmesso in data 13 ottobre 2022, riferisce del riconoscimento nel 2021 di debiti fuori bilancio per euro 199.731,30.

Dagli approfondimenti effettuati è emerso quanto segue.

La deliberazione di Consiglio comunale n. 1 del 15 gennaio 2021, trasmessa alla Sezione in data 18 febbraio 2021, approva il riconoscimento del debito fuori bilancio di euro 7.002,80, riferito a fattura emessa nel 2015, per interventi effettuati negli anni dal 2011 al 2014. Tale debito - già segnalato per il riconoscimento dai competenti uffici nel 2019 - risulta presente nei residui passivi del rendiconto 2019, al capitolo 630/68/2 "*debiti fuori bilancio*", imp. n. 1909/2017 "*Diversi debiti fuori bilancio*" euro 7.002,80. Il riconoscimento è stato effettuato nella sua interezza senza effettuare valutazioni sull'utilità e l'arricchimento che ne ha tratto l'ente locale. Sembrerebbe, pertanto, che l'ente abbia effettuato, nel 2019, un impegno "generico" a copertura senza che, tuttavia, ve ne fossero i presupposti, avendo poi riconosciuto il debito solo nel 2021.

La deliberazione di Consiglio comunale n. 64 del 29 novembre 2021 ha riconosciuto, a seguito di attività istruttoria, anche su sollecitazione del revisore, debiti fuori bilancio risultanti da posizioni debitorie risalenti agli anni 2014 e successivi, per complessivi euro 199.731,30 nei limiti dell'utilità e arricchimento dell'ente. L'ente ha provveduto al finanziamento dei debiti fuori bilancio mediante applicazione, per euro 99.731,30 dell'avanzo di amministrazione disponibile del rendiconto 2020 e per euro 100.000 della quota del risultato di amministrazione, appositamente accantonata nel rendiconto 2020 alla voce "*Passività potenziali*".

Si osserva che, anche negli esercizi precedenti, si erano registrati debiti fuori bilancio, pur di importo non rilevante, per sentenze esecutive o crediti vantati da ditte e da legali (CC 56/2016 e CC 57/2016), in relazione alle quali non era previsto alcun accantonamento prudenziale.

Alla luce di quanto appurato in sede istruttoria, deve rilevarsi la tendenza dell'ente, anche a causa di indisponibilità di cassa (cfr. paragrafo precedente), a provvedere tardivamente al riconoscimento dei debiti fuori bilancio (es. nei casi sopra riportati di debiti relativi agli esercizi 2014 e 2015 riconosciuti nel 2021 ma già segnalati fin dal 2019). Al riguardo, si osserva che il riconoscimento di un debito fuori bilancio *“deve avvenire tempestivamente, così come previsto anche all'art. 193 c. 2 del TUEL che, come noto, prevede che “almeno una volta entro il 31 luglio” l'organo consiliare adotti, “lett. b) i provvedimenti per il ripiano degli eventuali debiti di cui all'art. 194”* (cfr. deliberazione Sezione regionale di controllo per il Lazio n. 80/2020/PRSP). Inoltre, il tardivo riconoscimento di un debito fuori bilancio produce una non corretta rappresentazione finanziaria e patrimoniale (Sezione delle Autonomie, delibera n. 21/2018/QMIG e n. 21/2019/QMIG; Sezioni riunite in speciale composizione, sentenza n. 37/2020/EL), traducendosi, in ultima analisi, in un *modus operandi* che potrebbe potenzialmente celare l'emersione di un disavanzo, che - richiamando i principi enunciati dalle Sezioni riunite in speciale composizione nella sentenza n. 11/2018 - può alterare il raggiungimento degli equilibri di bilancio e che può, altresì, falsare la corretta elaborazione di indicatori finanziari di significativa rilevanza come quelli necessari ai fini dell'individuazione degli enti locali strutturalmente deficitari di cui all'art. 242 TUEL e al Decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze 28 dicembre 2018 (es. parametri P6 e P7). Si richiama, pertanto, il Comune di Pietra Ligure a procedere con sollecitudine al riconoscimento dei debiti fuori bilancio.

2.3 Rapporti creditori e debitori con gli organismi partecipati

Nei questionari 2019 e 2020, il revisore ha segnalato che i prospetti dimostrativi per la rilevazione dei crediti e debiti reciproci tra l'ente e gli organismi partecipati, di cui all'art. 11, c. 6, lett. j, d.lgs. 118/2011, non hanno riguardato la totalità delle partecipazioni rilevanti ai fini del predetto adempimento, precisando che *“nonostante la richiesta avanzata dall'ente alle società partecipate non risulta pervenuto quanto richiesto”*.

Segnatamente, nella relazione al rendiconto 2019, il revisore ha rilevato che l'ente ha ricevuto la nota informativa asseverata da parte di TPL Linea S.r.l., mentre quella relativa alla società Servizi ambientali s.p.a. recava la sola firma del rappresentante legale. Per quanto riguarda la società Ponente Acque s.c.p.a. in liquidazione, invece, è stata trasmessa solamente una bozza di nota integrativa priva di sottoscrizione. Non risultava, infine, pervenuta la nota informativa da parte di I.P.S. s.c.p.a.

Nella relazione al rendiconto 2020, il revisore ha riferito, riguardo alla situazione al 31 dicembre 2020, che l'ente ha ricevuto le note informative da TPL Linea s.r.l. e da I.P.S. s.c.p.a. con un saldo pari a zero, mentre non risultavano trasmesse le note informative da parte di Servizi ambientali s.p.a. e Ponente acque s.c.p.a. in liquidazione.

Non essendo stata fornita in sede istruttoria alcuna informazione aggiuntiva, si rileva l'inadempienza relativa alla trasmissione delle note informative in relazione agli esercizi 2019 e 2020.

Inoltre, in merito ai rapporti debitori e creditori con gli organismi partecipati, si osserva che il Comune di Pietra Ligure presenta crediti, anche risalenti agli esercizi 2015-2016-2017, verso le società Servizi Ambientali s.p.a. e Ponente Acque s.c.p.a. in liquidazione.

In sede istruttoria è stata fornita la situazione dettagliata dei crediti e debiti verso le predette società alla data del riscontro istruttorio (ottobre 2021), come di seguito rappresentati

Crediti verso Servizi ambientali	1.022.302,78
Debiti verso Servizi ambientali	612.026
Crediti verso Ponente acque	2.785.110,48
Debiti verso Ponente acque	622.184

Successivamente, in data 7 novembre 2022, l'ente ha fornito il seguente aggiornamento: *“nel corso del 2021 si è provveduto ad una puntuale verifica con le società Servizi Ambientali S.p.a. e Ponente Acque S.c.p.a. in liquidazione delle situazioni riferite ai crediti e debiti reciproci dalla quale emerge una sostanziale corrispondenza degli importi (non vi sono invece i crediti e debiti reciproci verso le altre società partecipate dall'ente). Poiché vi sono molti crediti e debiti reciproci si è iniziato a fare una regolazione contabile degli stessi, tramite scambio di fatturazione, in modo da procedere da parte dell'ente ad incassi e pagamenti spettanti. Nel corso di questi ultimi due mesi si intende procedere ad una ulteriore regolazione dei rapporti reciproci in modo da pervenire ad una situazione più chiara e definita al 31.12.2022”*. L'ente ha fornito evidenza di alcune riscossioni intervenute nel corso del 2020 e 2021 (euro 576.514 acc. 2530/2016 crediti verso Ponente Acque, euro 402.600 acc.2293/2017 crediti verso Ponente acque ed euro 83.354,75 acc. 2013/2015 crediti verso Servizi ambientali), comunicando, altresì, di aver incassato, nel 2022, euro 90mila circa dalla società Ponente acque s.c.p.a. in liquidazione.

Per quanto concerne gli accantonamenti al fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE), dal dettaglio del fondo accantonato nel rendiconto 2019 emerge l'esclusione dei residui relativi a: canoni della convenzione con Servizi ambientali, restituzione spese sostenute per Servizi ambientali, recupero quote arretrate proventi servizio idrico, rimborso utenze energia da Ponente acque e Servizi ambientali, rimborsi mutui da Ponente acque, rimborsi spese di personale da Ponente acque, refezione scolastica, canoni spiagge libere attrezzate, fitti attivi e canoni di locazione per installazione impianti da telefonia e recupero spese per invio verbali codice della strada.

L'ente, in sede istruttoria, non ha fornito motivazioni puntuali dei mancati accantonamenti, riferendo che *"in relazione al mancato accantonamento per alcune specifiche voci, si è ritenuto che nel complesso il FCDE fosse ampiamente congruo per la situazione dell'ente. Questo perché per la specifica voce dei proventi dell'acquedotto comunale, come risulta dal prospetto seguente, è stato effettuato un accantonamento di euro 449.537,65, a fronte di residui attivi pari ad euro 689.898,17. In realtà i residui attivi al 31.12.2019 comprendevano anche crediti relativi a bollette dell'acquedotto del periodo gennaio-novembre 2016 (euro 629.426,00) già riscossi dalla società Ponente Acque e per le quali doveva essere effettuato il riversamento all'Ente. Tale riversamento è avvenuto negli anni 2020 e 2021 e, al 31.12.2021, il residuo attivo è pari a soli euro 52.912,91."* Con riferimento al 2020, il residuo dell'acc. 2530/ 2016 (proventi acquedotto comunale genn- nov 2016), sopra citato, è pari ad euro 387.312 e non sembrerebbe comunque "compensare" gli altri residui non inseriti nel calcolo del FCDE. I residui non inclusi nel calcolo (dati al 31 dicembre 2020), per dare un ordine di grandezza, sono pari a: euro 1.610.400 (canone servizi ambientali), euro 146.692 (restituzione spese per Servizi ambientali), euro 34.407 (recupero quote arretrate servizio idrico), euro 1.244.000 (rimborso utenze energia), euro 233.181 (rimborso mutui da Ponente acque), euro 183.583 (rimborso spese di personale da Ponente acque), euro 18.632 (refezione scolastica), euro 20.312 (canoni spiagge libere attrezzate), euro 56.784 (canoni telefonia cellulare), rimborso spese per invio verbali cds (70.108). Il FCDE nei rendiconti 2019, 2020 e 2021 è pari, rispettivamente, ad euro 2.381.648, euro 2.695.587 ed euro 3.628.400.

Per quanto riguarda eventuali altri accantonamenti, è presente, nel risultato di amministrazione (2019, 2020 e 2021), nelle risorse accantonate, l'importo di euro 222.869,11 relativo a posizioni debitorie verso la società Ponente Acque s.c.p.a. in liquidazione non risultanti a bilancio. In sede istruttoria l'ente, con riferimento al rendiconto 2019, aveva precisato che *"a seguito della verifica dei crediti e debiti con le società partecipate sono emerse alcune poste a debito nei confronti di Ponente Acque e Servizi ambientali per servizi resi o risultanti dalla convenzione in essere che, se pur stanziata*

nei bilanci di previsione dell'ente, non sono state successivamente impegnate. E' stata, pertanto, accantonata una pari quota dell'avanzo di amministrazione per far fronte a tali passività".

Nelle memorie depositate in occasione della camera di consiglio, l'ente ha precisato di aver inserito nel FCDE nel rendiconto 2021 specifici accantonamenti per quanto concerne il rimborso delle spese riguardanti l'invio dei verbali, canoni telefonia cellulare, canoni spiagge libere attrezzate, mentre non sono stati effettuati accantonamenti per le altre voci posto che le stesse non sono state ritenute di difficile esazione.

Il Collegio osserva che la funzione del FCDE è quella prevedere un accantonamento di carattere prudenziale, a garanzia degli equilibri di bilancio, volto a sterilizzare una quota di risorse di cui non è sufficientemente certa l'esazione al fine di impedire che vengano utilizzate per finanziare nuova spesa. Proprio in quest'ottica, il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria di cui all'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, al paragrafo 3.3, dispone che, fino a quando il fondo crediti di dubbia esigibilità non risulti adeguato, non è possibile utilizzare l'avanzo di amministrazione.

Riguardo alla congruità di tale accantonamento rilevano i criteri di costituzione del fondo, le cui coordinate essenziali sono previste dal menzionato paragrafo 3.3, al quale si rimanda. Con riferimento, invece, alla composizione dell'accantonamento - ossia alle categorie di crediti che devono essere valorizzate ai fini della sua costituzione - il medesimo paragrafo 3.3 indica le tipologie di crediti che non sono oggetto di svalutazione (es. crediti da altre amministrazioni o quelli assistiti da fideiussione), mentre il successivo esempio n. 5 specifica che gli enti devono *"individuare le categorie di entrate stanziare che possono dare luogo a crediti di dubbia e difficile esazione"* fornendo, per quelle escluse *"adeguata illustrazione nella Nota integrativa al bilancio"*. Pertanto, come già osservato dalla magistratura contabile, *"il Comune non è libero di individuare quali siano le entrate di dubbia esigibilità (limitando l'accantonamento a FCDE solo ad alcune di esse), ma deve motivare la relativa scelta, facendo riferimento alla natura dell'entrata (presupposto principe), al relativo importo (potendo, in alcuni casi, non essere quantitativamente significative) e, soprattutto all'andamento storico della percentuale di pregresse riscossioni"* (Sez. contr. Lombardia, n. 145/2019/PRSE e Sez. contr. Sicilia, n. 114/2020/PRSE).

La Sezione, nel prendere atto di quanto rappresentato dall'ente, invita a tenere costantemente monitorati i rapporti debitori e creditori con gli organismi partecipati, procedendo, a tal fine, a sollecitare gli adempimenti previsti dal d.lgs. n. 118/2011, ed effettuando, ove necessario, i dovuti accantonamenti al fondo crediti di dubbia esigibilità.

2.4 Recupero evasione e riscossione in conto residui

Le previsioni di recupero dell'evasione risultanti dalla nota integrativa ai bilanci 2019-21, 2020-22 e 2021-23 sono riportate nel prospetto che segue:

voce di entrata	Bilancio 2018-2020 Annualità 2018	Bilancio 2019-21 Annualità 2019	Bilancio 2020-22 Annualità 2020	Bilancio 2021-23 Annualità 2021
Recupero evasione -Imposte sugli immobili	200.000	250.000	250.000	200.000
Recupero evasione - Tassa rifiuti	50.000	50.000	50.000	10.000

Gli incassi, risultanti nelle tabelle 2.1 dei questionari ai rendiconti 2019 e 2020 e in Bdap analitico entrate 2021 (in corsivo), sono i seguenti:

voce di entrata	Acc. 2018	Risc. 2018	Acc. 2019	Risc. 2019	Acc. 2020	Risc. 2020	Acc. 2021	Risc. 2021
Recupero evasione - Imposte sugli immobili	237.010	22.548	374.946	41.412	11.095	10.773	239.717	482
Recupero evasione - Tassa rifiuti	103.749	24.112	52.865	16.026	661	428	19.759	276

Fonte: questionari-rendiconto e (in corsivo) Bdap analitico entrate voci entrata E.1.01.01.51.002 e E.1.01.01.08.002 - riscossioni competenza

In sede istruttoria, in relazione al recupero delle partite arretrate, l'ente ha fornito i seguenti elementi: (il dato del tributo rifiuti è condizionato dalla riscossione 2021 sull'esercizio precedente):

-Capitolo 90/10/1 Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani - recupero partite arretrate: riscossioni intervenute ad oggi in relazione ai residui attivi al 31 dicembre 2020 (euro 130.741,28) pari ad euro 9.083,40 (euro 5.888,95 nel 2021 e euro 3.194,45 nel 2022);

- Capitolo 90/10/2 Tributo comunale sui rifiuti e sui servizi: riscossioni intervenute ad oggi in relazione ai residui attivi al 31 dicembre 2020 (euro 3.808.320,09) pari ad euro 2.398.791,86 (euro 2.204.572,48 nel 2021 euro 194.219,38 nel 2022);

-Capitolo 10/3/4 recupero evasione ICI: riscossioni intervenute ad oggi in relazione ai residui attivi al 31 dicembre 2020 (euro 397.462,00) pari ad euro 63.540,11 (euro 6.335,37 nel 2021 e euro 57.204,74 nel 2022);

Per quanto riguarda i proventi per violazioni al codice della strada, le previsioni a bilancio sono riportate nel prospetto che segue:

voce di entrata	Bilancio 2018-2020 Annualità 2018		Bilancio 2019-21 Annualità 2019		Bilancio 2020-22 Annualità 2020		Bilancio 2021-23 Annualità 2021	
	Sanzioni C.d.S	430.000		420.000		400.000		350.000
	Acc. 2018	Risc. 2018	Acc. 2019	Risc. 2019	Acc. 2020	Risc. 2020	Acc. 2021	Risc. 2021
	496.223	264.014	413.453	244.412	173.422	167.096	532.586	186.184

Fonte: relazione del revisore ai bilanci di previsione e bdap analitico entrate voce E.3.02.02.01.004

In relazione ai residui relativi ai proventi da privati per violazioni al codice della strada, in sede istruttoria, l'ente ha riferito:

-Capitolo 250/44/99 Proventi da privati sanzioni amministrative per violazioni al codice della strada: riscossioni intervenute ad oggi in relazione ai residui attivi al 31 dicembre 2020 (euro 474.584,72) pari ad euro 67.049,73 (euro 22.355,94 nel 2021 e euro 44.693,79 nel 2022)

Nel riscontro istruttorio del 20 ottobre 2021, l'ente ha riferito che *"la bassa percentuale di riscossione dei residui è, sicuramente, dovuta alla sempre maggiore difficoltà degli utenti di far fronte ai pagamenti dovuti. Tale situazione riguarda, in particolare, gli accertamenti tributari (IMU e TARI), nonché la TARI ordinaria e le sanzioni al codice della strada. L'Ente, comunque, nei limiti delle proprie possibilità, adotta tutte le azioni opportune per il recupero dei propri crediti"*.

Per completezza si riporta il trend riferito all'andamento degli accertamenti rispetto alle previsioni e degli incassi in conto competenza:

	2019		2020		2021	
	Acc/Prev	Inc/Acc	Acc/Prev	Inc/Acc	Acc/Prev	Inc/Acc
Titolo I	101%	66%	97%	48%	101%	74%
Titolo III	89%	55%	87%	47%	80%	59%

Fonte: relazione del revisore al rendiconto 2019-2020-2021

Inoltre, risultano le seguenti cancellazioni relative ai residui attivi:

	2019	2020	2021
Titolo I	176.934	70.360	0
Titolo III	1.313.924	6.672	214.287

Fonte: Bdap analitico entrate 2019-2020-2021

Si constata, poi, la presenza di residui attivi, al 31 dicembre 2020, risalenti ad annualità pregresse, i cui importi sono pressoché invariati al 31 dicembre 2021, tra i quali: acc. 1972/2015 recupero evasione ICI alla data 31 dicembre 2015 euro 48.273; acc. 2262/2017 avvisi di accertamento Imu 2012 euro 95.510; acc.1973/2015 accertamento fino alla data del 31 dicembre 2015 recupero partite arretrate tassa smaltimento rifiuti euro 53.816; acc. 235/2014 Tari 2014 ruolo euro 96.300 ; acc. 114/2015 66.439 (euro 48.164 al 31 dicembre 2021 -accertamento sanzioni cds al 31 ottobre 2015).

Come già osservato da questa Sezione (deliberazione n. 63/2021/PRSP), la Corte Costituzionale ha più volte evidenziato che *“una riscossione ordinata e tempestivamente controllabile delle entrate è elemento indefettibile di una corretta elaborazione e gestione del bilancio, inteso come «bene pubblico» funzionale «alla valorizzazione della democrazia rappresentativa»”* (sentenza n. 51/2019, nello stesso senso anche sentenze n. 184/2016; n. 247 e n. 80/2017). La magistratura contabile, poi, ha messo in luce come un’efficiente attività di riscossione consenta agli enti di poter fare affidamento su *“una maggiore disponibilità di risorse, utili ad erogare migliori e maggiori servizi alla comunità amministrata, garantendo, nel contempo, una più proficua programmazione finanziaria e delle attività da porre in essere”* (Sez. Contr. Lombardia, n. 334/2019/PRSE e Sez. Contr. Lazio n. 103/2020/PRSE). Pertanto, si invita il Comune ad effettuare una più efficace attività di riscossione delle entrate.

2.5 Fondo contenzioso

L’ente ha fornito, in sede istruttoria, l’elenco puntuale dei contenziosi in essere al 31 dicembre 2020. Nel bilancio 2020-22 non risultano stanziamenti al fondo contenzioso e nel rendiconto 2020 non è stato effettuato alcun accantonamento prudenziale al fondo contenzioso (risulta un accantonamento di euro 100.000 per passività potenziali, poi utilizzato a copertura debiti fuori bilancio). Nel bilancio di previsione 2021-23 non risulta alcun stanziamento mentre al 31 dicembre 2021 l’accantonamento al fondo contenzioso nel rendiconto è pari ad euro 100.000.

Dal prospetto inviato emerge, tuttavia, che l’ente avrebbe dovuto effettuare l’accantonamento a fondo contenzioso già nel rendiconto 2020, posto che nell’elenco dei contenziosi trasmesso ne

figurano due rispetto ai quali si considera possibile il rischio di soccombenza (uno instaurato dalla società ATA s.p.a., del valore comunicato di euro 97.000,00 ed uno con la società SCR s.r.l. di valore compreso tra euro 52.000,00 ed euro 260.000,00).

Deve, pertanto, rilevarsi il mancato accantonamento nel rendiconto 2020 del fondo rischi per il contenzioso.

2.6 Bilancio consolidato

L'ente ha provveduto all'approvazione del bilancio consolidato 2019 con delibera di consiglio comunale n. 56 del 22 ottobre 2021; nella stessa data con delibera n. 57 l'ente ha approvato il bilancio consolidato 2020. Il bilancio consolidato 2021 è stato approvato con delibera di consiglio comunale n. 38 del 18 ottobre 2022.

Ai sensi dell'art. 110 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla L. 17 luglio 2020, n. 77, "il termine per l'approvazione del bilancio consolidato 2019 di cui all'articolo 18, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 è differito al 30 novembre 2020". I termini di approvazione del bilancio consolidato 2020 e 2021 sono il 30 settembre 2021 e 30 settembre 2022 rispettivamente.

In sede istruttoria l'ente ha riferito di aver proceduto alle seguenti assunzioni, successivamente alla data del 30 novembre 2020 e antecedentemente alla data del 22 ottobre 2021: 5 cat. B (1° marzo 2021, 1° settembre 2021, 16 febbraio 2021, 1° marzo 2021-mobilità, 1° febbraio 2021), 4 cat. C (1° febbraio 2021, 1° luglio 2021, 1° maggio 2021-mobilità, 1° febbraio 2021-mobilità), 2 D (1° luglio 2021, 1° settembre 2021).

Al riguardo si osserva che l'art. 9, c. 1-*quinquies* del Dl 24 giugno 2016, n. 113, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2016, n. 160, ha previsto che "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 di 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.

Gli enti di cui ai precedenti periodi possono comunque procedere alle assunzioni di personale a tempo determinato necessarie a garantire l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, nonché l'esercizio delle funzioni di protezione civile, di polizia locale, di istruzione pubblica, inclusi i servizi, e del settore sociale, nel rispetto dei limiti di spesa previsti dalla normativa vigente in materia".

Inoltre, il bilancio di previsione 2019-21, approvato con delibera CC n. 9 del 27 marzo 2019, è stato trasmesso alla BDAP in data 6 giugno 2019; il rendiconto 2019, approvato con delibera CC n. 32 del 7 agosto 2020, è stato trasmesso alla BDAP in data 9 settembre 2020.

Il bilancio di previsione 2020-22, approvato con delibera CC n. 3 del 27 marzo 2020, è stato trasmesso alla BDAP in data 22 dicembre 2020; il rendiconto 2020, approvato con delibera CC n. 44 del 19 luglio 2021, è stato trasmesso alla BDAP in data 30 luglio 2021.

Infine, il bilancio di previsione 2021-23, approvato con delibera CC n. 25 del 9 aprile 2021, è stato trasmesso alla BDAP in data 30 luglio 2021. Il rendiconto 2021, approvato il 3 giugno 2022 CC 27, è stato trasmesso alla BDAP in data 28 giugno 2022.

Pur prendendo atto delle giustificazioni fornite dall'ente, che ha rappresentato come la carenza e l'avvicinarsi di personale nel servizio finanziario abbia inciso negativamente sul rispetto delle tempistiche per l'adozione dei documenti contabili sopra richiamati, la Sezione non può esimersi dal rilevare i sopraccitati ritardi nell'approvazione e nell'invio alla BDAP dei bilanci e dei rendiconti.

2.7 Partecipazioni

L'ente ha trasmesso le delibere di ricognizione ordinaria n. 60 del 29 dicembre 2020, relativa alle partecipazioni detenute al 31 dicembre 2019, e n. 72 del 27 dicembre 2021, relativa alle partecipazioni detenute al 31 dicembre 2020, entrambe corredate della scheda relativa allo stato di attuazione delle azioni di razionalizzazione per la società I.P.S. s.c.p.a.

Con la delibera n. 72/2021, il Consiglio comunale ha deliberato, in linea con quanto stabilito con la delibera n. 60/2020, il mantenimento senza razionalizzazione delle partecipazioni detenute nelle società TPL Linea s.r.l. e Servizi Ambientali s.p.a. e la prosecuzione delle operazioni di dismissione in corso delle partecipazioni nelle società I.P.S. s.c.p.a. e Ponente Acque s.c.p.a. in liquidazione (indiretta detenuta per il tramite di Servizi Ambientali s.p.a).

Risulta, tuttavia, completamente omesso ogni riferimento, sia nella delibera di ricognizione ordinaria sia sull'applicativo "Partecipazioni" del Portale Tesoro, alla società Acque Pubbliche Savonesi s.c.p.a., alla partecipata indiretta detenuta dal Comune per il tramite di Servizi

Ambientali s.p.a che detiene il 36,5% del capitale sociale, costituita nel corso del 2019 e che presenta una perdita d'esercizio di euro 141.420.

Si invita, pertanto, a fornire informazioni complete, riguardo a tutte le partecipazioni detenute, sia dirette che indirette.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Liguria, ai sensi dell'art. 148-bis, d.lgs. n. 267/2000

ACCERTA

nei termini di cui in motivazione:

- criticità nella gestione della cassa ordinaria e di quella vincolata;
- non corretta gestione della procedura di riconoscimento dei debiti fuori bilancio;
- mancanza della doppia asseverazione dei prospetti dimostrativi dei rapporti debitori e creditori tra l'ente e i propri organismi partecipati ai sensi dell'art. 11, c. 6, lett. j), d.lgs. n. 118/2011;
- mancata valorizzazione, nel rendiconto 2020, del fondo contenzioso;
- mancata motivazione dell'esclusione di alcuni residui nel fondo crediti di dubbia esigibilità;
- tardiva approvazione ed invio alla BDAP dei documenti contabili

INVITA

il Comune di Pietra Ligure a

- monitorare i rapporti debitori e creditori con gli organismi partecipati, procedendo, ove opportuno, ad effettuare accantonamenti al FCDE;
- proseguire nell'attività di monitoraggio e riscossione, anche coattiva, delle entrate;
- procedere tempestivamente agli accantonamenti di risorse a fondo rischi, come prescritto dal paragrafo 5.2, lett. h), dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011

DISPONE

la trasmissione della presente pronuncia al Sindaco del Comune di Pietra Ligure e all'Organo di revisione, nonché la pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, sul sito internet dell'Amministrazione

Così deliberato in Genova nella camera di consiglio del 20 dicembre 2022.

Il Magistrato istruttore
(Elisabetta Conte)

Il Presidente
(Maria Teresa Polverino)

Depositato in segreteria il 29 dicembre 2022

Il Funzionario preposto
(dott.ssa Antonella Sfettina)