



**CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE**

nella camera di consiglio del 6 aprile 2022

composta dai magistrati:

Dott. Vincenzo PALOMBA - Presidente  
Dott.ssa Fabia D'ANDREA - Consigliere  
Dott. Fabio CAMPOFILONI - Referendario (*relatore*)  
Dott. Antonio MARSICO - Referendario

ha emanato la seguente deliberazione concernente il

**RENDICONTO 2019**

**COMUNE DI SERRA DE'CONTI (AN)**

Visti gli artt. 97, 100, comma 2, e 119 Cost.;

Visto l'art. 20 Legge "rinforzata" 24 dicembre 2012, n. 243;

Visti gli artt. 97, 100, comma 2, e 119 Cost.;

Visto l'art. 20 Legge "rinforzata" 24 dicembre 2012, n. 243;

Visto il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e s.m.i., recante il "*Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti*";

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante "*Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti*";

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000, n. 14, che ha approvato il "*Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti*", come modificata, dapprima, con le deliberazioni delle Sezioni Riunite del 3 luglio 2003, n. 2 e del 17 dicembre 2004, n. 1, nonché con deliberazione del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti del 11 giugno 2008, n. 229 e, da ultimo, con provvedimento del Consiglio di Presidenza del 24 giugno 2011;

Visto il Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il "*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*" e s.m.i. (TUEL);

Vista la Legge 5 giugno 2003 n. 131, recante *“Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”*;

Visto l’art. 1, commi 166 e ss., Legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006);

Visto il Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e s.m.i., recante *“Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009 n.42”*;

Visto il Decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante *“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 legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Visto l’art. 30 Legge 30 ottobre 2014, n. 161 (legge europea 2013-bis);

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 4/2015/INPR, con cui sono state dettate le Linee di indirizzo per il passaggio alla nuova contabilità delle regioni e degli enti locali;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie n. SEZAUT/9/2020/INPR, con cui sono state approvate le linee guida per la redazione, da parte degli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, delle relazioni di cui alla sopra richiamata L. 266/2005, concernenti il rendiconto dell’esercizio 2019;

Vista la relazione-questionario inoltrata alla Sezione da parte dell’Organo di revisione del Comune di Serra de’Conti al rendiconto 2019;

Viste le deduzioni formulate dall’Ente ed esaminata la documentazione pervenuta o acquisita, anche in via officiosa, nel corso dell’istruttoria;

Vista la nota presidenziale di convocazione dell’odierna camera di consiglio;

Udito il relatore, Dott. Fabio Campofiloni;

#### **PREMESSO CHE**

*“Ai fini della tutela dell’unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica”, l’art. 148-bis TUEL (interpolato dal D.L. 174/2012) intesta alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti l’esame dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi degli enti locali, ai fini della verifica, a mezzo di apposite relazioni/questionari, compilate degli organi di revisione economico-finanziaria dei medesimi enti e trasmesse secondo le modalità indicate dall’art. 1, commi 166 e ss., L. 266/2005 (legge finanziaria per il 2006), “del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dall’osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall’art. 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell’indebitamento,*

dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti" o in ordine alle quali "l'amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'organo di revisione", accertando altresì che "i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente". Tale forma di controllo si pone in linea con quella, già a suo tempo introdotta dall'art. 7, comma 7, L. 131/2003, concernente i controlli sulla "sana gestione finanziaria" ed è inquadrabile nella più ampia categoria dei riscontri di legalità e regolarità, finalizzati a stimolare l'implementazione delle relative misure correttive ad opera dell'ente controllato.

L'eventuale accertamento, da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di "squilibri economico-finanziari", della "mancata copertura di spese", della "violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria" o del "mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno" comporta per gli enti interessati "l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla (...) pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio" e di trasmetterli alle medesime sezioni regionali "che li verificano nel termine di 30 giorni dal ricevimento"; e qualora l'Ente non vi provveda ovvero in caso di esito negativo del riscontro, "è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria" (art. 148-bis, comma 3, TUEL).

Tale peculiare effetto inibitorio sulla capacità di spesa è stato giudicato compatibile con i margini di autonomia politica, amministrativa e finanziaria costituzionalmente riservati agli enti locali, in quanto imprescindibile strumento, di natura cautelare, volto alla tutela dell'unità economica della Repubblica (art. 5 Cost.) e alla salvaguardia dell'equilibrio economico-finanziario dell'intero settore pubblico (artt. 97 e 119 Cost. e artt. 3 e 9 e ss. L. "rinforzata" 243/2012). La preclusione dell'attuazione dei programmi di spesa sprovvisti di adeguata copertura finanziaria giunge, infatti, all'esito di un controllo di natura magistratuale, esercitato da un organo terzo, neutrale, indipendente ed imparziale (quale, appunto, la Corte dei conti), posto al servizio non dello Stato-apparato, ma dello Stato-collettività (cfr., *ex plurimis*, Corte cost., sent. 5 aprile 2013, n. 60; Id., sent. 6 marzo 2014, nn. 39 e 40; Id., sent. 23 novembre 2016, n. 279; Id., sent. 14 febbraio 2019, n. 18; Id., sent. 19 maggio 2020, n. 115).

Ed anche laddove le irregolarità riscontrate non siano tali da arrecare pericolo agli equilibri economico-finanziari e da giustificare l'irrogazione della suddetta misura inibitoria della

spesa, l'ente ha comunque il dovere di rimuoverle, in quanto suscettibili di inficiare non solo il corretto utilizzo delle risorse pubbliche, ma anche l'attendibilità delle rilevazioni contabili, necessaria ad una loro più agevole aggregazione e comparazione a livello macroeconomico, ai fini del monitoraggio sul rispetto dei vincoli e degli obiettivi di finanza pubblica eurounitari, dettati a presidio della stabilità del sistema monetario comune, al cui perseguimento ciascun ente appartenente al perimetro della c.d. "finanza pubblica allargata" (come delineato dall'elenco ISTAT di cui all'art. 1, commi 2 e 3, L. 196/2009, all'interno del c.d. settore S13 del Sistema europeo di contabilità nazionale, SEC 2010, adottato con Reg. 549/2013/UE) è tenuto a concorrere, condividendone le conseguenti responsabilità, "secondo i principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica" (artt. 1 e 8 L. 196/2009).

Per questa ragione, l'art. 20 L. "rinforzata" 243/2012 assegna alla Corte dei conti lo svolgimento del "controllo successivo sulla gestione dei bilanci" degli enti pubblici, "ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio di bilancio" ex art. 97 Cost.

Lungo la stessa direttrice, l'art. 30 L. 161/2014 (c.d. legge europea 2013-bis, adottata per l'attuazione della Dir. 2011/85/UE sull'armonizzazione dei "quadri di bilancio nazionali", quale necessario presupposto per "l'attività di monitoraggio sull'osservanza delle regole di bilancio") assegna alla Corte dei conti, "nell'ambito delle sue funzioni controllo", il compito di verificare "la rispondenza alla normativa contabile dei dati di bilancio delle pubbliche amministrazioni", ricomprese nell'elenco ISTAT, definendo "le metodologie e le linee guida cui devono attenersi gli organismi di controllo interno e gli organi di revisione contabile". In tale prospettiva, viene in rilievo quell'accezione di bilancio come "bene pubblico", finalizzato, tra l'altro, a rendere trasparenti le scelte allocative compiute dall'ente, responsabilizzando giuridicamente e politicamente gli amministratori chiamati a compierle, più volte patrocinata da un'ormai largamente consolidata giurisprudenza costituzionale (cfr., *ex plurimis*, Corte cost., sent. 20 luglio 2016, n. 184; Id., sent. 13 aprile 2017, n. 80; Id., sent. 29 novembre 2017, n. 247; Id., sent. 20 dicembre 2017, n. 274).

Così ricostruiti il quadro normativo di riferimento e le finalità del presente controllo, si illustrano gli esiti delle verifiche svolte, precisando tuttavia che la mancanza di specifici rilievi o accertamenti su altri eventuali profili di irregolarità o criticità, non emersi nel corso dell'istruttoria, non equivale ad implicita valutazione positiva, né tantomeno ad implicito accertamento in negativo della loro assenza.

In linea con i principi di avvicinamento tra fase di valutazione e fase di gestione e continuità nelle verifiche di bilancio (cfr., da ultimo, Corte conti, sez. aut., del. 11 giugno 2019, n. 12/INPR e 24 luglio 2019, n. 19/INPR), l'istruttoria è stata condotta incrociando e comparando anche le risultanze contabili registrate negli esercizi pregressi, ove necessarie o utili alla ricostruzione dello stato attuale e del *trend* evolutivo degli equilibri e delle grandezze economico-finanziarie rendicontate nell'ultimo esercizio

### CONSIDERATO CHE

Dall'esame della relazione ai rendiconti degli esercizi 2018 e 2019, redatte dall'Organo di revisione (d'ora in poi ODR), ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss., L. 266/2005, nonché dei riscontri effettuati, anche *ex officio*, da questa Sezione sulla documentazione contabile dell'Ente, acquisita attraverso l'accesso al sistema integrato delle banche dati delle amministrazioni pubbliche, ai sensi degli artt. 13 L. 196/2009 e 30, comma 3, L. 161/2014, sono emersi i seguenti profili di criticità e irregolarità, rimasti tali anche all'esito del contraddittorio cartolare e dei successivi chiarimenti forniti dal Comune di Serra de' Conti (abitanti 3.737).

#### 1. Ritardata approvazione del rendiconto dell'esercizio 2019.

Il Comune di Serra de' Conti ha approvato il rendiconto dell'esercizio 2019 con delibera consiliare n. 26 del 28.07.2020, oltre quindi il termine fissato dall'art. 227, comma 2, TUEL e prorogato, per l'anno 2019, al 30 giugno 2020 dal D.L. n. 18/2020.

Sebbene il ritardo non sia stato tale da determinare le conseguenze sanzionatorie previste dall'art. 227, comma 2-bis, TUEL, questa Sezione, pur consapevole delle difficoltà operative registrate dagli enti a seguito dell'insorgere dell'emergenza pandemica, raccomanda comunque maggiore puntualità per il futuro.

#### 2. Risultato di amministrazione esercizio 2019

I risultati della gestione finanziaria del Comune di Serra de' Conti evidenziano, per gli esercizi 2017, 2018 e 2019, il seguente prospetto:

	2017	2018	2019
Risultato d'amministrazione (A)	704.500,71	560.704,86	514.355,80
Composizione del risultato di amministrazione:			
Parte accantonata (B)	410.459,82	393.460,03	383.986,81
Parte vincolata (C)	217.467,70	151.539,18	61.211,74
Parte destinata agli investimenti (D)	0,00	0,00	0,00
<b>Parte disponibile (E= A-B-C-D)</b>	76.573,19	15.705,65	69.157,25

Fonte: BDAP, Finanza Locale, questionario al rendiconto 2019, sito istituzionale dell'Ente.

Nella seguente tabella viene dettagliata la composizione del risultato di amministrazione rendicontato al 31.12.2019:

<b>COMPOSIZIONE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2019</b>	
<b>VOCI</b>	<b>GESTIONE/Totale</b>
Parte accantonata - Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/2019	338.686,40
Parte accantonata - Fondo anticipazioni liquidità DL 35 del 2013 e successive modifiche e rifinanziamenti	0,00
Parte accantonata - Fondo perdite società partecipate	285.518,79
Parte accantonata - Fondo contenzioso	27.349,93
Parte accantonata - Altri accantonamenti	17.950,48
<b>Parte accantonata - Totale parte accantonata</b>	<b>383.986,81</b>
Parte vincolata - Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	0,00
Parte vincolata - Vincoli derivanti da trasferimenti	5.219,51
Parte vincolata - Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	0,00
Parte vincolata - Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	55.992,23
Parte vincolata - Altri vincoli	0,00
<b>Parte vincolata - Totale parte vincolata</b>	<b>61.211,74</b>
<b>Parte destinata agli investimenti - Totale della parte destinata agli investimenti</b>	<b>0,00</b>
<b>Totale parte disponibile (Se E è negativo, tale importo è iscritto tra le spese del bilancio di previsione come disavanzo da ripianare)</b>	<b>69.157,25</b>

Fonte: BDAP.

## **2.1. Parte accantonata**

### **a) Fondo crediti dubbia esigibilità**

L'accantonamento al FCDE nei risultati di amministrazione 2018 e 2019 ha avuto la seguente evoluzione:

	<b>31/12/2018</b>	<b>31/12/2019</b>
FCDE accantonato nel risultato di amministrazione	292.366,33	338.686,40

Fonti: BDAP e Finanza locale

L'ODR ne ha attestato la congruità e regolarità.

Dal prospetto riepilogativo del FCDE, riportato nella relazione sulla gestione dell'esercizio 2019 (pag. 12), emerge che le modalità di calcolo della media tra accertamenti e riscossioni, utilizzate per ciascuna tipologia di entrata svalutata nel rendiconto 2019, non coincide con il metodo di calcolo della media del tasso delle riscossioni in conto residui utilizzato per il

bilancio di previsione 2019-2021. Nel corso dell'istruttoria, l'Ente ha chiarito di aver *"individuato per ogni singolo capitolo di entrata la tipologia di media/metodo di calcolo più attendibile fra quelli consentiti dal principio contabile"*, avvalendosi quindi della facoltà prevista dall'Esempio n. 5 dell'All. 4/2 al D.Lgs. 118/2011, nella parte in cui ha consentito al responsabile finanziario, fino al 2019, di *"sceglie[re] la modalità di calcolo della media per ciascuna tipologia di entrata o per tutte le tipologie di entrata, indicandone la motivazione nella nota integrativa al bilancio"*.

Come noto, infatti, per il bilancio di previsione, l'Esempio 5 cit. ha consentito di calcolare, fino al 2019, *"per ciascuna entrata"*, il tasso medio di riscossioni in conto competenza del quinquennio precedente, optando per uno dei tre seguenti metodi: quello della *"media semplice"*, quello del *"rapporto tra la sommatoria degli incassi e (...) degli accertamenti"* per ciascuna annualità *"ponderati"* per determinati coefficienti e quello della *"media ponderata del rapporto tra incassi e accertamenti registrato in ciascun anno del quinquennio"* per determinati coefficienti. In tutti e tre i casi, nel rapporto tra gli accertamenti e gli incassi di competenza *"è possibile"* computare *"anche le riscossioni effettuate nell'anno successivo in conto residui dell'anno precedente"* (ma in tal caso *"è necessario slittare il quinquennio di riferimento per il calcolo della media, indietro di un anno"*).

*"Dopo 5 anni"* dall'entrata in vigore della nuova contabilità armonizzata, *"a regime"*, il FCDE può essere calcolato soltanto sulla base della *"media semplice"* tra incassi in conto competenza e accertamenti nel quinquennio precedente.

*"In occasione della redazione del rendiconto"*, invece, *"in corrispondenza di ciascuna entrata"*, il tasso medio delle riscossioni in conto residui del quinquennio precedente *"può"* essere calcolato scegliendo per uno di questi tre metodi: quello della *"media semplice"*, quello del *"rapporto tra la sommatoria degli incassi in c/residui di ciascun anno ponderati"* con determinati coefficienti e quello della *"media ponderata del rapporto tra incassi in c/residui e i residui attivi all'inizio ciascun anno del quinquennio"* con determinati coefficienti.

Al riguardo, nel corso dell'istruttoria, l'Ente ha chiarito di aver scelto, per la quantificazione del FCDE, di *"considerare gli incassi totali del periodo 2013-2014 e gli incassi in c/competenza sommati agli incassi in c/residui dell'esercizio successivo per il periodo 2015-2017"*; e che, per le entrate provenienti dall'erogazione del servizio di refezione scolastica, non è stato disposto alcun accantonamento, né in bilancio, né a rendiconto, stante il loro tasso di riscossione prossimo al 100%.

Per ognuna delle altre entrate svalutate (entrate da evasione tributaria, TARES/TARI, trasporto scolastico, fitti, centro residenziale, TOSAP e illuminazione votiva), sono state invece applicate metodologie diversificate di calcolo dell'importo accantonato.

Al riguardo, questa Sezione osserva come, da un lato, l'utilizzo di una stessa modalità di calcolo del tasso medio delle riscossioni in conto competenza (per la determinazione del FCDE nel bilancio di previsione) ed in conto residui (in sede di rendiconto), comune a tutte le tipologie di entrate assoggettate a svalutazione, appaia maggiormente in linea con il principio di coerenza (§ 10 dell'All. 1 al D.Lgs. 118/2011); e dall'altro, la scelta di modalità di calcolo della suddetta media, diversificate tra una tipologia e l'altra di entrata, debba essere necessariamente motivata, in nota integrativa, dal responsabile finanziario (Esempio 5 cit.), senza che tale "motivazione" possa appiattirsi su considerazioni esclusivamente incentrate nella minore entità dell'importo accantonato, come invece ha fatto il Comune.

L'Ente riferisce di essersi altresì avvalso della facoltà, prevista dal § 3.3 dell'All. 4/2 cit. (come mod. dalla L. n. 190/2014 e dalla L. 205/2017), di accantonare nel bilancio di previsione dell'esercizio 2019, un FCDE pari all'85% del totale. In sede di rendiconto, invece, è stato accantonato l'intero importo, senza poter fruire della facoltà di riduzione prevista dall'art. 1, comma 1015, L. 145/2018 (malgrado la contraria attestazione erroneamente riportata dall'ODR nel questionario).

#### **b) Fondo rischi contenzioso**

Nel questionario, l'ODR ha attestato la congruità dell'importo, pari ad euro 27.349,93, accantonato al fondo rischi contenzioso.

Dal parere dell'ODR al rendiconto 2019 (pag. 20) si apprende che tale importo (riportato anche nel questionario sui debiti fuori bilancio) si riferirebbe esclusivamente ad una controversia pendente dal 2014 con la AIMERI Ambiente s.r.l., precedente affidataria del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti (attualmente in concordato preventivo dal 2016), con cui sono tuttora in corso tentativi di conciliazione.

Dai riscontri effettuati in DBAP è altresì emerso che l'importo di tale accantonamento (attualmente pari ad euro 27.349,93) si è ridotto di euro 41.793,77, rispetto a quello accantonato nel rendiconto 2018, dove invece era stato pari ad euro 69.143,70.

Nel corso dell'interlocuzione istruttoria, l'Ente ha chiarito che tale controversia investe un credito certificato di euro 62.211,61 che, in ragione del suddetto contratto di servizio, la

AIMERI Ambiente s.r.l. vanterebbe nei confronti del Comune e che la stessa avrebbe nel frattempo ceduto alla società di *factoring* IFITALIA s.p.a., nonostante l'opposizione del Comune, il quale eccepisce di vantare, a sua volta, verso la AIMERI Ambiente s.r.l. un controcredito pari ad euro 56.151,39, da portare, eventualmente, a parziale compensazione, anche nell'ambito della procedura di concordato preventivo nel frattempo aperta a carico della società. Nel gennaio 2018, la società di *factoring* IFITALIA s.p.a., cessionaria del credito, procedeva alla messa in mora del debitore ceduto, ossia il Comune, per la somma complessiva di euro 62.500,71; ed il Comune, a sua volta, confermava il proprio intento di opporre in compensazione parziale il proprio controcredito di euro 56.151,39, vantato verso la AIMERI Ambiente s.r.l., la quale, nel frattempo, nel gennaio 2020 inviava al Comune una richiesta di pagamento per complessivi euro 53.112,68, di cui euro 21.668,03 per il pagamento (comprensivo degli interessi moratori ex art. 7 D.Lgs. n. 231/2002) di "*diverse fatture*" (ulteriori rispetto al credito già oggetto della precedente cessione alla IFITALIA s.p.a. e, tra l'altro, non certificate ed anch'esse, già in precedenza, fatte oggetto di contestazione da parte del Comune). Nella stessa richiesta di messa in mora la medesima società manifestava tuttavia, sin da subito, la propria disponibilità a ridurre l'importo della pretesa creditoria ad euro 27.349,93 in caso di conclusione di accordo transattivo. Ed in ragione di ciò, in sede di rendiconto 2019, il Comune riduceva di euro 41.793,77 l'accantonamento a fondo rischi contenzioso, rispetto all'esercizio precedente.

Questa Sezione, nel prendere atto delle spiegazioni fornite dall'Ente (che non riferisce di aver altri contenziosi pendenti) e dell'attestazione di congruità rilasciata dall'ODR, raccomanda massima prudenza ed accuratezza in ordine alla valutazione degli effettivi rischi di soccombenza, soprattutto alla luce dell'evidente complessità della riferita controversia, comprovata dal fatto stesso che essa risale addirittura al 2014, che sono tuttora in corso tentativi di conciliazione stragiudiziali e che, nel frattempo, è stata aperta la procedura di concordato preventivo nei confronti della controparte sedicente creditrice.

Si rileva invece che, pur a fronte di esplicita richiesta istruttoria, non sono stati forniti elementi conoscitivi in ordine alla confluenza nel FPV di parte corrente degli impegni di seguito elencati e all'eventuale attualizzazione dei loro importi, al fine di evitare l'insorgere di possibili futuri debiti fuori bilancio:

- Impegno 1/2016/6700/0 - Giunta Municipale: incarico avv. Pellegrino per danneggiamento semaforo esigibilità 2017;

- Impegno 220/2016/6700/0 - Giunta Municipale: incarico avv. Pellegrino per danneggiamento semaforo esigibilità 2016;
- Impegno 647/2017/2700/0 - Incarico a legale in esecuzione di indirizzi conferiti dalla giunta municipale con proprio atto n. 132 del 21.12.2017;
- Impegno 322/2018/6700/0 - Spese legali Avv. Claudio Pellegrino impegno;

Al riguardo, il Comune si è limitato a riferire che *“essi ineriscono a incarichi legali iniziati in annualità precedenti, che non erano più esigibili nell’anno di assunzione, la cui esigibilità troverà manifestazione nelle annualità successive, a conclusione dell’iter di definizione del contendere”* e che *“alla data del 31.12.2019 le pratiche legali non avevano trovato la loro conclusione”*.

### **c) Altri accantonamenti.**

Nel parere al rendiconto 2019, l’ODR certifica l’avvenuta costituzione del fondo per il salario accessorio ed il rilascio del parere sull’accordo decentrato integrativo.

Dall’All. a1) *“Elenco risorse accantonate”* (estrapolato dalla banca dati BDAP), alla voce *“Altri accantonamenti”*, risulta però un accantonamento per *“indennità di risultato”* pari ad euro 9.788,58. La voce sembra, inoltre, non coincidere con le risultanze finali del 2018.

Nel corso dell’istruttoria, il Comune ha riferito che tale somma *“è stata accantonata a titolo di Fondo salario accessorio/retribuzione di risultato apicali anno 2019, poiché la spesa non era stata prevista in sede di assestamento generale del bilancio anno 2019. Pertanto, al fine di trovare adeguata copertura finanziaria alla spesa, si è proceduto in sede di rendiconto anno 2019 all’accantonamento del relativo importo”*. La circostanza ha fatto sì che *“la somma non potesse essere destinata a FPV, così come previsto dal principio contabile di riferimento”*.

In sostanza, l’Ente ha adottato, nel corso del 2019, la delibera di costituzione del Fondo decentrato ed è giunto, sempre nel corso del medesimo esercizio, alla stipula dell’accordo collettivo integrativo, senza però stanziare, sul lato della spesa, le somme nel bilancio di previsione 2019 (neppure dopo l’assestamento) necessarie per l’erogazione della retribuzione accessoria del personale in posizione apicale. In assenza dello stanziamento, per l’Ente non è stato possibile (neppure a fronte della tempestiva sottoscrizione del contratto collettivo decentrato) assumere il relativo impegno di spesa e, di conseguenza, movimentare il FPV di parte corrente per rinviare il pagamento all’esercizio successivo. Sicché, al termine dell’esercizio 2019, nonostante l’iter procedimentale per la costituzione del Fondo risorse decentrate e la sottoscrizione dell’accordo collettivo integrativo si sia correttamente concluso

nel rispetto delle modalità e delle tempistiche dettate dal § 5.2, lett. a), dell'All. 4/2 al D.Lgs. 118/2011, le risorse necessarie alla corresponsione del trattamento retributivo accessorio delle posizioni apicali sono state fatte (impropriamente) confluire, in sede di rendiconto, nella quota accantonata (anziché in quella vincolata, come invece richiesto dal principio contabile applicato) del risultato di amministrazione.

Questa Sezione prende atto delle spiegazioni fornite e richiama quanto stabilito, per la spesa di personale, dal § 5.2, lett. a), dell'All. 4/2 al D.Lgs. 118/2011, ai sensi del quale, alla fine dell'esercizio, nelle more della sottoscrizione della contrattazione integrativa, *“sulla base della formale delibera di costituzione del fondo”*, vista la certificazione dei revisori, le risorse destinate al finanziamento del Fondo per la contrattazione decentrata *“risultano definitivamente vincolate”* (e non accantonate): non potendosi infatti assumere l'impegno (stante la mancata sottoscrizione dell'accordo collettivo, giuridicamente costitutivo delle relative obbligazioni), *“le correlate economie di spesa confluiscono”*, per l'intero importo del Fondo, *“nella quota vincolata del risultato di amministrazione”*, per essere così *“immediatamente utilizzabili”* a tali fini, una volta sopraggiunta la sottoscrizione dell'accordo decentrato relativo al raggiungimento degli obiettivi di *performance* pianificati per l'annualità cui il trattamento accessorio si riferisce (Corte conti, sez. contr. Piemonte, del. 23 maggio 2018, n. 55/PAR). Il medesimo § 5.2, lett. a) cit. precisa ulteriormente che, siccome il Fondo *“presenta natura di spesa vincolata”*, le risorse *“destinate alla copertura di tale stanziamento”* acquistano la natura di *“entrate vincolate al finanziamento del fondo, con riferimento all'esercizio cui la costituzione del fondo si riferisce”*; pertanto, *“la spesa riguardante il fondo (...) è interamente stanziata nell'esercizio cui la costituzione del fondo stesso si riferisce”*. Identiche regole si applicano ai *“fondi per il personale dirigente”*.

## 2.2. Parte vincolata

La parte vincolata del risultato di amministrazione ha registrato, nel corso del triennio 2017-2019, il seguente andamento:

	31.12.2017	31.12.2018	31.12.2019
Parte vincolata			
di cui:	217.467,70	151.539,18*	61.211,74
Vincoli derivanti da legge e principi contabili	0,00	0,00	0,00
Vincoli derivanti da trasferimenti	30.179,20	9.539,18	5.219,51
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	187.288,50	0,00	0,00
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	0,00	142.000,00	55.992,23
Altri vincoli	0,00	0,00	0,00

Fonte: D.C.C. n. 26/2020, BDAP

\* L'All. a2) *Elenco risorse vincolate*, presente in BDAP, riporta il valore di euro 151.539,18 al 31.12.2018 e di euro 142.000,00 al 01.01.2019. Nel corso dell'istruttoria è stato appurato essersi trattato di mero errore materiale di compilazione: l'importo corretto, al 31.12.2018, è quello riportato in tabella.

### 2.3. Utilizzo del risultato di amministrazione

Nel questionario al rendiconto 2019, l'ODR riferisce che è stata applicata una quota di avanzo vincolato di amministrazione di euro 9.539,18 per spese correnti (interventi di eliminazione delle barriere architettoniche) ed una quota di avanzo disponibile di euro 15.705,65, di cui euro 3.572,10 per spese in conto capitale, ed i restanti euro 12.133,57 per il mantenimento degli equilibri di bilancio in sede di assestamento (artt. 175, comma 8, e 193 TUEL) (cfr. delibera consiliare n. 42 del 30.07.2019).

## 3. Gestione della liquidità

### 3.1. Gestione di cassa e cassa vincolata

Nel seguente prospetto, riportato nel questionario al rendiconto 2019, viene illustrato l'andamento delle giacenze di cassa nel corso del triennio 2017-2019:

	2017	2018	2019
Fondo cassa complessivo al 31.12	340.877,57	459.088,45	320.393,49
di cui cassa vincolata (1)	150.000,00	150.000,00	0,00

Fonte: Questionario 2019

Consistenza cassa vincolata	+/-	2017	2018	2019
Consistenza di cassa effettiva all'1.1	+	0,00	150.000,00	150.000,00
Somme utilizzate e non reintegrate in termini di cassa all'1.1	+	0,00	0,00	0,00
<b>Fondi vincolati all'1.1</b>	=	0,00	150.000,00	150.000,00
Incrementi per nuovi accrediti vincolati	+	150.000,00	0,00	0,00
Decrementi per pagamenti vincolati	-	0,00	0,00	150.000,00
<b>Fondi vincolati al 31.12</b>	=	150.000,00	150.000,00	0,00
Somme utilizzate in termini di cassa al 31.12	-	0,00	0,00	0,00
<b>Consistenza di cassa effettiva al 31.12</b>	=	150.000,00	150.000,00	0,00

Fonte: Questionario 2019

I dati riportati evidenziano, al 31.12.2019, una consistenza finale del fondo cassa pari ad euro 320.393,49, completamente priva di vincoli.

Benché nel questionario al rendiconto 2019 (*Sezione I - Gestione Finanziaria - p.to 2*) l'ODR abbia attestato il corretto aggiornamento al 31.12.2019 della cassa vincolata, tuttavia, non risulta esser stata esaustivamente compilata la tabella relativa all'evoluzione registrata dai vincoli di cassa nel corso del triennio (*Sezione I.I - Gestione Finanziaria - Cassa - p.to 4*). I dati BDAP relativi ai codici di bilancio E.9.01.99.06.000 ("*entrate derivanti dalla gestione degli incassi vincolati degli enti locali*") e U.7.01.99.06.000 ("*uscite derivanti dalla gestione degli incassi vincolati degli enti locali*") non riportano né previsioni di bilancio, né tanto meno

accertamenti/impegni, incassi/pagamenti.

Nel corso dell'interlocuzione istruttoria, è stato quindi chiesto di confermare la ricostruzione presente nel parere al rendiconto 2019 e di motivare l'assenza di incrementi e decrementi e di giustificare il permanere della stessa cifra nel triennio 2017-2019, nonché di trasmettere gli atti adottati per la costituzione della cassa vincolata per gli anni 2016, 2017, 2018 e 2019 e di illustrare le movimentazioni di cassa in relazione alle cifre vincolate nel risultato di amministrazione al 31.12.2019.

Al riguardo, l'Ente ha riferito che la ricognizione dei vincoli di cassa è avvenuta, per la prima volta, in occasione del passaggio al nuovo regime contabile armonizzato (con det. n. 02/0006 del 29.01.2015, avente ad oggetto *"Quantificazione incassi vincolati al 01/01/2015"*, ai sensi dell'art. 195 TUEL e del § 10.6 dell'All. 4/2 al D.Lgs. n. 118/2011. *"Dall'atto si rileva che le somme inerenti la cassa vincolata ammontavano alla data del 01/01/2015 ad euro 245.393,46"*. Nelle annualità successive, invece, *"l'ufficio ragioneria non ha più assunto atti per la costituzione della cassa vincolata"*.

La somma di euro 150.000,00, di cui alle annualità 2017, riguarderebbe l'accensione, nel medesimo anno, di un mutuo per *"lavori stradali"*. Tali risorse sono state impegnate, sempre nel 2017, per euro 149.986,37, liquidate per euro 140.486,37 e da liquidare per euro 9.500,00. I relativi pagamenti sono avvenuti nell'anno 2018 ed il vincolo sulle somme è stato correttamente comunicato, sin dal 2017, al tesoriere.

Tuttavia, mentre l'incasso della corrispondente entrata derivante dall'accensione del suddetto mutuo è stata correttamente contabilizzata annotando sull'ordinativo d'incasso, ai sensi dell'art. 180, comma 3, lett. d), TUEL, *"gli eventuali vincoli di destinazione delle entrate derivanti da legge, da trasferimenti o da prestiti"*, viceversa, sui mandati di pagamento, emanati a valere degli impegni di spesa in conto capitale finanziati da tale entrata, non è stata riportata, come invece imposto dall'art. 185, comma 2, lett. i), TUEL, l'attestazione concernente *"il rispetto degli eventuali vincoli di destinazione stabiliti per legge o relativi a trasferimenti o ai prestiti"*.

Ciò ha quindi determinato la non corretta rendicontazione, al 31.12.2018, dell'effettivo importo dei vincoli di cassa, come espressamente confermato dall'Ente stesso all'esito dell'interlocuzione istruttoria. Appare altresì alquanto verosimile la possibile presenza di ulteriori vincoli non rilevati sulle giacenze di cassa.

#### 4. Indice di tempestività dei pagamenti

Dai riscontri sul sito istituzionale dell'Ente in ordine all'indicatore annuale sulla tempestività dei pagamenti (ITP), è emerso il seguente andamento:

Annualità	Ritardo medio ponderato rispetto ai termini di scadenza contrattuali	Importo annuale dei pagamenti posteriori alla scadenza contrattuale
2017	63,72 gg.	1.711.276,08
2018	42,35 gg.	1.629.096,23
2019	32,57 gg.	1.256.310,96

Fonte: sito *web* Comune di Serra de' Conti - Pagamenti dell'amministrazione

Nel corso dell'istruttoria, è stato appurato che il Comune di Serra de' Conti (con deliberazione di Giunta n. 118 del 28.12.2009) ha implementato le specifiche "misure organizzative finalizzate al rispetto della tempestività dei pagamenti", previste dall'art. 9 D.L. 78/2009. Il costante e sensibile miglioramento, registrato dall'ITP nel triennio 2017-2019, lascia supporre che tali misure stiano sortendo risultati positivi.

Questa Sezione raccomanda di proseguire nell'implementazione di tali misure di miglioramento dell'ITP, ricordando altresì come l'ITP costituisca parametro di commisurazione dell'eventuale obbligo di accantonamento al "Fondo di garanzia debiti commerciali", previsto dall'art. 1, comma 562 e ss., L. 145/2018.

#### 5. Gestione delle entrate

La relazione sulla gestione 2019 attesta tassi di riscossione particolarmente bassi delle entrate proprie derivanti dalle attività di recupero dell'evasione tributaria, sanzioni amministrative al codice della strada, TARSU e concorso da utenze centro residenziale.

Al fine di migliorare la propria capacità d'incasso, l'Ente ha varato (con delibera consiliare n. 26 del 19.05.2017) alcuni importanti interventi di riorganizzazione gestionale del servizio tributi, il principale dei quali è costituito dall'esternalizzazione alla Ancona Entrate s.r.l. del servizio di accertamento e riscossione delle entrate tributarie e patrimoniali. Nonostante il timido miglioramento registrato nel corso dell'esercizio 2020, i risultati conseguiti con tali misure, in termini di miglioramento delle riscossioni coattive in conto residui, appaiono tuttavia ancora piuttosto modesti, come evidenziato dal seguente prospetto (prodotto dall'Ente nel corso dell'interlocuzione istruttoria):

Descrizione	Anno 2017	Anno 2018	Anno 2019	Anno 2020
incassi a residuo	2.329,00 €	7.002,00 €	5.406,00 €	27.234,00 €
valore residui	40.590,00 €	81.590,00 €	117.539,00 €	153.687,00 €

% riscossione	5,74%	8,58%	4,60%	17,72%
---------------	-------	-------	-------	--------

Fonte: Comune di Serra de'Conti

Nel questionario al rendiconto 2019, l'ODR ha attestato che il riconoscimento formale dell'assoluta inesigibilità o insussistenza del credito è stato adeguatamente motivato attraverso l'analitica descrizione delle procedure seguite per ottenerne l'incasso, prima di procedere alla sua eliminazione totale o parziale e alla conseguente riduzione del FCDE. Al rendiconto della gestione non è stato però allegato *"l'elenco dei crediti inesigibili, stralciati dal conto del bilancio, sino al compimento dei termini di prescrizione"*, come invece richiesto dall'art. 11, comma 4, lett. n), D.Lgs. 118/2011.

In base ai dati BDAP l'importo complessivo dei crediti stralciati ammonta ad euro 37.649,68. Ma nel corso dell'istruttoria, l'Ente ha fornito dettagli riguardanti i soli crediti il cui stralcio ha influito sulla commisurazione dell'accantonamento a FCDE e che ammontano a circa tremila euro.

## 6. Residui

I dati BDAP attestano la presenza, a consuntivo 2019, di residui ultraquinquennali attivi pari a complessivi euro 100.854,83 e passivi per euro 28.934,52.

I residui attivi provenienti da esercizi anteriori al 2014 e relativi al Titolo I delle entrate ammontano ad euro 62.981,30 (e si riferiscono prevalentemente alle entrate TARI); quelli relativi al Titolo III, ad euro 12.487,14; e quelli relativi al Titolo VI, ad euro 25.386,39.

Nel seguente prospetto, estrapolato dalla relazione al rendiconto dell'esercizio 2019, viene data evidenza della composizione e dell'esercizio di provenienza dei residui mantenuti in bilancio:

Analisi anzianità dei residui							
RESIDUI	Esercizi precedenti	2015	2016	2017	2018	2019	Totale
<b>ATTIVI</b>							
Titolo I	62.981,30	20.757,51	46.598,87	51.259,83	93.874,91	285.862,22	561.334,64
di cui Tarsu/tari	61.773,15	14.385,18	18.273,93	8.950,82	33.542,15	177.480,65	314.405,88
di cui F.S.R o F.S.							-
Titolo II			28.373,88	100.719,37	168.069,69	199.974,79	497.137,73
di cui trasf. Stato						76,01	76,01
di cui trasf. Regione				44.408,43	91.825,47	112.608,67	248.842,57
Titolo III	12.487,14	8.114,00	14.088,75	17.897,18	54.607,04	166.353,38	273.547,49
di cui Tia							-
di cui Fitti Attivi			3.705,83	3.098,75	3.989,60	8.869,65	19.663,83
di cui sanzioni CdS	7.974,88	1.655,00				13.372,88	23.002,76
Tot. Parte corrente							-
Titolo IV				3.095,74		87.216,92	90.312,66
di cui trasf. Stato					-	-	-
di cui trasf. Regione					-	-	-
Titolo V							-
Titolo VI	25.386,39						25.386,39
Titolo VII							-
Titolo IX			149,00			2.403,61	2.552,61
<b>Totale Attivi</b>	<b>100.854,83</b>	<b>28.871,51</b>	<b>89.210,50</b>	<b>172.972,12</b>	<b>316.551,64</b>	<b>741.810,92</b>	<b>1.450.271,52</b>
<b>PASSIVI</b>							
Titolo I	22.921,88	12.921,11	33.209,11	56.165,27	170.879,20	694.179,27	990.275,84
Titolo II					2.044,80	121.616,91	123.661,71
Titolo III							-
Titolo IV							-
Titolo V							-
Titolo VII	6.012,64					29.572,78	35.585,42
<b>Totale Passivi</b>	<b>28.934,52</b>	<b>12.921,11</b>	<b>33.209,11</b>	<b>56.165,27</b>	<b>172.924,00</b>	<b>845.368,96</b>	<b>1.149.522,97</b>

## 7. Partite di giro

I dati BDAP hanno evidenziato un disallineamento, al 31.12.2019, tra le entrate del Titolo IX (pari ad euro 445.333,31) e le spese del Titolo VII (pari ad euro 444.712,18), come riportato nel seguente prospetto:

	Accertamenti Titolo IX	Impegni Titolo VII	Differenza
<b>Partite di giro</b>	279.838,47 €	279.224,34 €	-614,13 €
<b>Conto terzi</b>	165.494,84 €	164.487,84 €	-7,00 €
	<b>445.333,31 €</b>	<b>444.712,18 €</b>	<b>-621,13 €</b>

Fonte: dati BDAP

Sempre i dati BDAP evidenziano l'avvenuto stralcio di residui attivi al Titolo IX dell'entrata pari ad euro 614,13 e residui passivi al Titolo VII della spesa pari ad euro 7,00.

Nel corso dell'interlocuzione istruttoria, l'Ente ha chiarito che, con riferimento alle partite di giro, la discrasia di euro 614,13 sarebbe dipesa da un errore nella contabilizzazione di un residuo di pari importo concernente la gestione del servizio economale (accertamento n. 257/2018), non incassato al 31.12.2018 e, pertanto, correttamente "portata a bilancio 2019 fra

*i residui attivi*", ma poi, nel corso del successivo esercizio 2019, *"erroneamente incassato in c/competenza 2019"* (accertamento 1/2019) anziché in conto residui 2018. Il suddetto residuo di euro 614,13, proveniente dall'esercizio 2018 (accertamento n. 257/2018), è stato poi eliminato in occasione del riaccertamento ordinario al termine dell'esercizio 2019. Ma l'aver incassato tale somma in conto competenza nell'anno 2019, anziché in conto residui, ha generato il suddetto squilibrio in entrata, di pari importo, tra le partite di giro.

La discrasia di euro 7,00 concernente i servizi conto terzi è stata invece determinata da un maggior incasso, relativo all'accertamento n. 151/2019 di euro 100,00, rispetto alla relativa spesa di cui al mandato a saldo finale di euro 93,00.

## **8. Indebitamento**

Il questionario al rendiconto 2019 attesta la concessione di una fideiussione di euro 472.236,65 a garanzia di un mutuo acceso in chirografo dall'associazione culturale L'Incontro, per la realizzazione di un centro sociale ricreativo, ma senza effettuare alcun accantonamento prudenziale di risorse a copertura del rischio di un'eventuale escussione.

Sul punto, questa Sezione ricorda quanto stabilito dal § 5.5 dell'All. 4/2 al D.Lgs. 118/2011, ai sensi del quale *"nel rispetto del principio della prudenza"*, è *"opportuno"* l'ente effettuare l'accantonamento, tra le spese correnti, tra i *"Fondi di riserva e altri accantonamenti"*, di una quota del risultato di amministrazione da destinare a copertura dell'eventuale onere a carico dell'ente *"in caso di escussione del debito garantito"*.

## **9. Alienazioni immobiliari**

I dati contabili analitici riportati in BDAP sembrerebbe che l'Ente non ha posto in essere, per l'anno 2019, operazioni di alienazione del patrimonio comunale.

È stata tuttavia rilevata la mancanza allegazione al rendiconto 2019 dell'elenco descrittivo dei beni appartenenti al patrimonio immobiliare dell'Ente, previsto dall'art. 11 comma 6, lett. m), D.Lgs. 118/2011, comunque acquisita agli atti all'esito di specifica sollecitazione istruttoria.

## **10. Equilibri e vincoli di finanza pubblica**

Il prospetto di verifica degli equilibri, allegato al rendiconto di gestione, evidenzia alcuni errori di coerenza che, nel corso dell'istruttoria, è stato appurato esser dipesi dal già ricordato errore commesso nella contabilizzazione di un residuo attivo, di modestissima entità (euro

614,13), concernente le partite di giro relative alla gestione del servizio economale.

### **11. Organismi partecipati**

I reciproci rapporti debitori e creditori tra il Comune di Serra de'Conti ed i propri organismi partecipati risultano debitamente riconciliati, ma senza allegare alla relazione al rendiconto 2019 le c.d. doppie asseverazioni ex art. 11, comma 6, lett. j), D.Lgs. 118/2011 da parte dei rispettivi organi di revisione, che è stata comunque prodotta agli atti nel corso dell'istruttoria e dalla quale non sono emerse anomalie o discordanze.

#### **P.Q.M.**

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per le Marche,

#### **RILEVA**

- il mancato rispetto e l'assenza di una compiuta ed aggiornata ricognizione dei vincoli gravanti sulle giacenze di cassa;
- la mancata allegazione al rendiconto della gestione dell'elenco dei crediti inesigibili, stralciati dal conto del bilancio, sino al compimento dei termini di prescrizione, e dell'elenco descrittivo dei beni appartenenti al patrimonio immobiliare dell'Ente;

#### **RACCOMANDA**

- maggior puntualità nell'approvazione del rendiconto;
- maggior trasparenza e prudenza nella commisurazione degli accantonamenti nel risultato di amministrazione;
- la prosecuzione delle iniziative rivolte al miglioramento della capacità di riscossione delle entrate proprie e dell'ITP;

#### **DISPONE**

che la presente deliberazione sia trasmessa, in via telematica, al Sindaco, al Consiglio comunale ed all'Organo di revisione del Comune di Serra de'Conti e pubblicata sul sito istituzionale dell'Amministrazione, ai sensi dell'art. 31 D.Lgs. 33/2013.

Così deliberato nella camera di consiglio del 6 aprile 2022, con collegamento da remoto.

Il Relatore

Fabio Campofiloni

f.to digitalmente

Il Presidente

Vincenzo Palomba

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria in data 7 aprile 2022

Il Direttore della Segreteria

Barbara Mecozzi

f.to digitalmente