



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LIGURIA

composta dai Magistrati:

Presidente di Sezione	Fabio Viola	
Consigliere	Donato Centrone	
Consigliere	Claudio Guerrini	
Primo Referendario	Carmelina Addresso	
Referendario	Elisabetta Conte	Relatore

Nella camera di consiglio del 14 gennaio 2021 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

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

VISTO l'art.1, co.166, legge n. 266 del 23 dicembre 2005;

VISTO l'art. 148 bis, decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

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

VISTE le deliberazioni della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 10/SEZAUT/2018/INPR del 10 aprile 2018 e n. 12/SEZAUT/2019/INPR del 28 maggio 2019;

VISTO il decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, recante “Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”, ed in particolare gli artt. 84, comma 6, e 85, comma 1;

VISTO il decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 2020, n. 70, recante “Misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché' disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19”;

VISTO il decreto n. 16 del 20 marzo 2020, con cui il Presidente della Sezione regionale di controllo per la Liguria ha disposto le misure organizzative e le indicazioni di massima per l'esercizio delle funzioni di controllo, al fine di contenere gli effetti negativi dell'emergenza epidemiologica sullo svolgimento delle attività istituzionali;

VISTO il Decreto del Presidente della Corte dei conti n. 139 del 3 aprile 2020, recante regole tecniche ed operative in materia di coordinamento delle Sezioni regionali di controllo;

VISTA la delibera del Consiglio dei Ministri 29 luglio 2020, che ha prorogato lo stato di emergenza da COVID-19 alla data del 15 ottobre 2020, e il correlato decreto legge 30 luglio 2020, n. 83, recante “Misure urgenti connesse con la scadenza della dichiarazione di emergenza epidemiologica da COVID-19 deliberata il 31 gennaio 2020”;

CONSIDERATO che il suddetto termine del 15 ottobre è stato successivamente prorogato, con apposito DPCM del 7 ottobre 2020, alla successiva data del 31 gennaio 2021;

VISTO il decreto legge 7 ottobre 2020, n. 125, che, in collegamento con il DPCM sopra citato, dispone le principali proroghe conseguenziali a quella inerente allo stato di emergenza;

VISTO l'art. 26 ter del decreto legge 14 agosto 2020, n. 104, inserito dalla legge di conversione 13 ottobre 2020, n. 126, che ha prorogato le misure e le facoltà attribuite dal citato art. 85 del D.L. n. 18 del 2020 fino al termine dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19;

VISTO il decreto del Presidente della Corte dei conti del 27 ottobre 2020, n. 287, recante "Regole tecniche e operative in materia di svolgimento in videoconferenza delle udienze del giudice nei giudizi innanzi alla Corte dei conti, delle camere di consiglio e delle adunanze, nonché delle audizioni mediante collegamento da remoto del pubblico ministero", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale Serie generale n. 269 del 29 ottobre 2020;

VISTO il decreto legge 28 ottobre 2020 n. 137, recante "Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19", ed in particolare l'art. 26;

VISTA l'ordinanza n. 3/2021 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna camera di consiglio;

UDITO il Magistrato relatore, dott.ssa Elisabetta Conte

FATTO

A seguito dell'esame delle relazioni dell'Organo di revisione del comune di Bergeggi (SV) relative al bilancio di previsione 2018-2020 e al rendiconto 2018, il Magistrato istruttore chiedeva, con note prot. n. 4068 dell'11/08/2020 e n. 5542 del 03/12/2020, ulteriori dati e chiarimenti. A riscontro di tali richieste, pervenivano a questa Sezione le note di risposta prot. n. 4465 del 15/09/2020 e 5734 del 15/11/2020. Esaminata l'ulteriore documentazione trasmessa e le spiegazioni rese, il Magistrato istruttore rilevava che non risultavano superate alcune criticità, con particolare riferimento alla composizione del Fondo crediti di dubbia esigibilità, alla consistenza della cassa vincolata e all'efficienza nell'attività di riscossione.

Pertanto, con le osservazioni n. 3/2021, il Magistrato istruttore chiedeva al Presidente di fissare la Camera di consiglio per la discussione collegiale dei punti sopra richiamati, chiedendo, altresì, che in ordine ai medesimi fosse consentito il contraddittorio con modalità cartolare con il Comune di Bergeggi. L'Ente depositava le proprie memorie con nota prot.n. 49 del 7 gennaio 2021, prendendo atto delle osservazioni espresse dal Magistrato istruttore e confermando quanto esposto in fase istruttoria.

DIRITTO

Prima di affrontare nel merito le questioni deferite alla cognizione di questa Sezione, appare opportuno premettere un sintetico quadro dei principi e delle norme che qui vengono in rilievo, ossia l'art. 1, comma 166 e ss. della l. n. 266/2005 e l'art. 148 bis del d.lgs. n. 267/2000 (Testo unico degli enti locali, TUEL).

L'art. 1, comma 166 e ss. 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, esercitato sulla base delle relazioni trasmesse dagli organi di revisione, elaborate in conformità alle linee guida dettate dalla Corte dei Conti. Il parametro di tale controllo è identificato dallo stesso legislatore negli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno (oggi, gli obiettivi dell'equilibrio di bilancio), nell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, ultimo comma, della Costituzione 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 ma a carattere dinamico, poiché volto al raffronto tra fattispecie concreta e parametro normativo, finalizzato all'adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio (cfr. Corte Costituzionale 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 vincoli e degli obblighi 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 d.l. n. 174/2012.

L'art. 148 bis TUEL, difatti, dispone che le Sezioni regionali della Corte dei conti esercitino il controllo di cui all'art. 1, comma 166, l. n. 266/2005 per la verifica anche della sostenibilità dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti. La norma in esame, inoltre, 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 siano tenuti ad adottare misure idonee a rimuovere le irregolarità accertate ed a ripristinare gli equilibri di bilancio. In caso contrario, la Corte dei conti 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.

Ecco, quindi, che quel concetto già delineato dall'art. 1, co. 166 e ss., l. n. 266/2005 di controllo di regolarità/legalità a carattere dinamico, volto a prevenire squilibri economico-finanziari, trova maggiore definizione nell'art. 148 bis TUEL. È in questo caso ancor più chiaro, difatti, che si tratta di un controllo finalizzato al raffronto tra fattispecie e parametro normativo volto all'adozione di misure correttive che, ove non adottate, può scaturire in un provvedimento a carattere interdittivo. Inoltre, sebbene tale forma di controllo intervenga anche su gestioni concluse (ne è oggetto anche il rendiconto degli enti locali), lo stesso ha carattere dichiaratamente prospettico, poiché finalizzato a prevenire squilibri futuri o a contenere l'aggravarsi di situazioni di squilibrio già in atto. D'altro canto, il principio di continuità dei bilanci impone di considerare che eventuali irregolarità e squilibri verificatisi in un esercizio non possano non ripercuotersi sugli esercizi successivi, compromettendo non solo l'equilibrio presente ma anche quelli futuri, pregiudicando, di conseguenza, il principio dell'equità intergenerazionale, come recentemente affermato dalla Corte costituzionale (cfr. sentenza n. 18/2019).

Proprio alla luce di quanto detto, occorre anche tenere presente che, laddove le irregolarità contabili rilevate dalla Sezione regionale non abbiano gravità tale da rendere necessaria una pronuncia di accertamento specifico ex art. 148 bis, comma 3, TUEL, la funzione delle forme di controllo qui in esame legittima, comunque, la segnalazione agli enti di tali criticità, al fine di prevenire l'eventuale insorgenza di situazioni più gravi di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione e la stabilità finanziaria. In ogni caso, l'Ente è tenuto a prendere in considerazione e a valutare le segnalazioni, nell'ottica dell'adozione di idonei interventi per la loro rimozione.

Tanto premesso, si analizzano, di seguito, le criticità riscontrate.

1. Composizione del Fondo crediti di dubbia esigibilità

In sede istruttoria è stato richiesto all'Ente di fornire un prospetto da cui fosse possibile verificare la corretta determinazione dell'accantonamento al Fondo crediti di dubbia

esigibilità (FCDE). Dall'esame di tale prospetto, è emerso che il Comune di Bergeggi non ha sottoposto a svalutazione alcuni residui, anche particolarmente risalenti. L'Ente ha fornito i seguenti chiarimenti:

Capitolo	Oggetto	Importo	Motivazione
1021/99	IMPOSTE COMUNALI - RECUPERO SU EVASIONE TASI	5.497,60 €	Per errore nostro non sono rientrati nel calcolo
3040/99	PROVENTI DEI SERVIZI DI MENSA SCOLASTICA	2.688,50 €	Non considerati perché incassati entro il 28/02/2019
3030/4	SANZIONI AMMINISTRATIVE PER VIOLAZIONI AL COD. STRADA E LEGGE/REGOLAMENTI - ARRETRATE	57.661,39 €	Questi due capitoli sono stati istituiti nel 2018, a causa di un errore nella classificazione dei capitoli utilizzati fino al 2017. Il software di gestione della contabilità, non trovando dati su questi capitoli, per gli anni pregressi, non li ha conteggiati nel calcolo
3030/5	SANZIONI AMMINISTRATIVE PER VIOLAZIONI AL COD. STRADA E LEGGE/REGOLAMENTI	2.292,80 €	
3060/99	INTERVENTI INDIFFERIBILI PER LA SALVAGUARDIA INCOLUMITA' PUBBLICA - RIVALSA SU PRIVATI	5.395,98 €	Si tratta di un importo una tantum che per mero errore non è stato considerato
4511/99	PROVENTI DERIVANTI DA SANZIONI AMMINISTRATIVE URBANISTICHE	16.356,50 €	In merito a queste entrate era in atto una trattativa tra il debitore e l'Amministrazione, che non è andata a buon fine, ed è stato emesso il ruolo coattivo nel 2020. Verranno pertanto considerati in sede di calcolo del FCDE nel rendiconto 2020

Con riguardo al FCDE, la Corte Costituzionale ha recentemente rimarcato che *“L'istituto del fondo crediti di dubbia esigibilità costituisce, a ben vedere, una necessaria integrazione legale al «principio della previa dimostrazione analitica dei crediti e delle somme da riscuotere, iscrivibili nelle partite dei residui attivi e computabili ai fini [del risultato di] amministrazione, [connotato dalla] stretta inerenza ai concetti di certezza e attendibilità che devono caratterizzare le risultanze della gestione economica e finanziaria» (sentenza n. 138 del 2013). Infatti, la prassi frequente in molte amministrazioni di sovrastimare l'entità dei crediti, evitando o rendendo imprecisa in sede di rendiconto la “dimostrazione analitica” delle ragioni giuridiche delle somme da riscuotere e dello stato dei procedimenti finalizzati alla riscossione, ha reso necessario correggere – attraverso il fondo in questione – le stime sovradimensionate con un accantonamento calcolato mediante un coefficiente di riduzione proporzionato alla capacità di riscossione mostrata dall'ente stesso in un congruo periodo (anch'esso fissato per gli enti locali dall'allegato n. 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011) antecedente all'esercizio oggetto di rendiconto” (Corte Costituzionale, n. 4/2020). Difatti, la funzione del FCDE è quella di garantire gli equilibri di bilancio e la sana gestione finanziaria sterilizzando una quota delle risorse dell'ente (in misura proporzionale all'andamento effettivo della riscossione negli esercizi precedenti) di cui non è sufficientemente certa l'esazione, affinché queste non vengano utilizzate per finanziare nuova spesa. In considerazione di tanto, è*

perciò necessaria la massima attenzione nell'esame delle voci che devono essere prese in considerazione ai fini della costituzione del fondo.

La Sezione prende atto delle spiegazioni fornite dall'Ente, riservando all'analisi dei documenti contabili degli esercizi successivi al 2018 la verifica dell'effettiva svalutazione delle poste sopra elencate.

2. Cassa vincolata

Dall'analisi della quota vincolata del risultato di amministrazione 2018 è stata riscontrata la presenza di entrate già incassate oggetto di vincoli ai sensi dell'art. 180, comma 3, lett. d) TUEL.

			IMPORTO	TIPOLOGIA FINANZIAMENTO	STATO DI REALIZZAZIONE	
P A R T E V I N C O L A T A	VINCOLI DERIVANTI DA LEGGI E PRINCIPI CONTABILI	CODICE DELLA STRADA	20.655,55	Sanzioni codice della strada	Risorse incassate	
		CODICE DELLA STRADA - CONTO CAP	28.610,31	Sanzioni codice della strada	Risorse incassate	
		ACCANTONAMENTO AL 10% FONDO.AMM.TO TITOLI DI STATO	115.015,80	Alienazione immobili	Risorse incassate	
		ABBATTIMENTO BARRIERE ARCHITETTONICHE	32.352,16	Oneri derivanti dal rilascio dei permessi di costruire	Risorse incassate	
	VINCOLI DERIVANTI DA TRASFERIMENTI	TRASFERIMENTI PER GESTIONE AREA MARINA PROTETTA		747,47	Trasferimenti da Area Marina di Portofino	Risorse incassate
				41.771,12	Trasferimenti da Ministero ambiente	Risorse incassate
		CONTRIBUTI REGIONE BORSE DI STUDIO. ART. 12 COMMA 1 LETT. C) L. R. 15/06		19.765,28	Trasferimenti regionali	Risorse incassate
	VINCOLI ATTRIBUITI DALL'ENTE	GESTIONE AREA MARINA PROTETTA		9.960,98	Entrate proprie	Risorse incassate
			TOTALE	268.878,67		

Nel rimandare a quanto affermato dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 31/SEZAUT/2015/INPR che ha dettato linee di indirizzo in tema di gestione di cassa delle entrate vincolate e destinate alla luce della disciplina dettata dal TUEL e dal d.lgs. n. 118/2011 (sul punto anche Sez. Contr. Marche Deliberazione n. 66/2018/PRSE e 24/2019/PRSE), si osserva quanto segue.

La *ratio* dell'istituzione di vincoli di cassa deve rinvenirsi nella necessità di rendere cogente la specifica destinazione di determinate spese. Difatti, diversamente dalle entrate genericamente destinate al finanziamento della spesa (in virtù del principio dell'unità di bilancio), le entrate vincolate sono destinate a sostenere specifici interventi di spesa. Come costantemente osservato dalle Sezioni regionali di questa Corte, "tale distinzione oltre ad essere un obbligo sancito dal legislatore è al tempo stesso un principio di sana gestione che trova la sua legittimazione nella necessità di governo dei flussi di cassa e degli equilibri della stessa. L'assenza di

una distinzione tra le diverse tipologie di entrata 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 disposte attive non effettivamente esigibili, non trovino evidenza contabile"(Sez. Contr. Abruzzo, 205/2020/PRSE e Toscana n. 326/2019/PRSP). Si ricorda, infatti, che l'utilizzo delle entrate vincolate per il finanziamento della spesa corrente è possibile solo nel rispetto dei limiti dettati dall'art. 195 TUEL.

Si richiama, pertanto, l'Ente alla costituzione e alla corretta gestione della cassa vincolata.

3. Efficienza della riscossione

Dall'esame della relazione questionario è emersa una scarsa capacità di riscossione per alcuni tributi. In sede istruttoria, il Comune ha rappresentato che le tabelle 2.1 e 2.2. della Sezione I.III - Gestione finanziaria - Entrate del questionario (relative, rispettivamente, all'efficienza dell'attività di contrasto all'evasione tributaria nelle fasi di accertamento e di riscossione e all'andamento della riscossione in conto residui nell'ultimo quinquennio) contenevano alcuni errori e ha trasmesso i dati rettificati. Per quanto concerne l'attività di contrasto all'evasione, è emerso che su euro 128.454,30 di accertamenti (IMU/TASI - TARSU/TIA/TARES/TARI), l'Ente ha riscosso in conto competenza in euro 54.787,00, mentre per quanto concerne la riscossione in conto residui nel 2018, le percentuali risultano molto contenute, specie con riguardo all'IMU (circa 10,17%), alla TARI (35,72%), alle sanzioni del codice della strada (circa 19,78%), fitti attivi e canoni patrimoniali (61,41%).

Al riguardo, il Collegio rammenta come la Corte Costituzionale abbia 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).

Si invita, pertanto, l'Ente ad assicurare una maggiore efficienza dell'attività di riscossione delle entrate, monitorandone attentamente l'andamento.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Liguria, accerta le criticità sopra descritte e raccomanda all'Ente la scrupolosa osservanza dei principi in tema di armonizzazione contabile. Conseguentemente, invita il Comune di Bergeggi a procedere:

- 1) alla corretta quantificazione del fondo crediti di dubbia esigibilità;
- 2) alla costituzione e gestione della cassa vincolata;
- 3) all'attività di recupero dell'evasione con la maggiore efficienza e tempestività possibile.

Dispone che copia della presente pronuncia sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale e all'organo di revisione del Comune di Bergeggi (SV) per gli adempimenti di rispettiva competenza e che la presente delibera sia pubblicata ai sensi e con le modalità di cui all'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013, nei successivi 15 giorni.

Così deliberato in Genova nella camera di consiglio del 14 gennaio 2021, tenuta da remoto tramite videoconferenza.

Il Relatore

Il Presidente

Depositato in segreteria il **14 gennaio 2021**

Il Funzionario preposto

