



CORTE DEI CONTI

Sezione Controllo per la Calabria
CATANZARO

Al Commissario Prefettizio del Comune di
CROTONE

Oggetto : Delibera n. 85/2020

Si trasmette la delibera di cui all'oggetto adottata da questa Sezione di controllo.

Il Direttore della Segreteria
Dr.ssa Elena Russo



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI



Sezione regionale di controllo per la Calabria

composta dai Magistrati

Dr. Vincenzo LO PRESTI	Presidente
Dr.ssa Ida CONTINO	Consigliere
Dr. Francesco Antonio MUSOLINO	Consigliere
Dr.ssa Stefania Anna DORIGO	Referendario, relatore
Dr. Bruno LOMAZZI	Referendario

ha emesso la seguente

Deliberazione n. 85 /2020

VISTO l'art. 100, c. 2, della Costituzione;

VISTO il Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

VISTA la Legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

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 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;

VISTO il Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

VISTO l'art. 1, c. 166, della Legge n. 266 del 23 dicembre 2005 (legge finanziaria 2006) che prevede l'obbligo per gli organi di revisione degli enti locali di inviare alle

Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti apposite relazioni in ordine ai bilanci preventivi ed ai rendiconti degli enti;



VISTO l'art. 6 del D.lgs. n. 149 del 6 settembre 2011;

VISTO l'art. 148-bis del D.lgs. n. 267/2000;

VISTA la legge n. 213 del 7 dicembre 2012 (G.U. n. 286 del 7 dicembre 2012, S.O. n. 206);

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 22/SEZAUT/2016/INPR adottata nell'adunanza del 30 maggio 2016, con cui sono state approvate le linee-guida per la redazione della relazione sul rendiconto dell'esercizio 2015;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti adottata nell'adunanza SEZAUT/8/2017/INPR del 30 marzo 2017 con la quale sono state approvate le linee-guida per la redazione della relazione sul rendiconto dell'esercizio 2016;

VISTE le disposizioni procedurali relative al riaccertamento straordinario dei residui conseguenti all'avvio del processo di armonizzazione dei sistemi contabili di cui al D.Lgs. 118/2011 come modificato e integrato dal D.L.gs. 126/2014;

VISTA la legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015);

VISTA la legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016);

VISTA la legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di stabilità 2017);

VISTA la legge 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di stabilità 2018);

VISTO il Decreto 2 aprile 2015 del Ministero dell'Economia e delle Finanze;

VISTO il Decreto del 12 febbraio 2018 del Ministero dell'Economia e delle Finanze;

VISTA la deliberazione n. 48/2017 con cui la Sezione ha richiesto, rispettivamente all'Ente e al Collegio dei Revisori del Comune di Crotona (KR),

ulteriori elementi a integrazione e chiarimento della documentazione acquisita in ordine al rendiconto della gestione 2015;

ESAMINATE le controdeduzioni dell'ente fornite con note prot. n. 35537 del 27/06/2017 (acquisita al prot. della Sezione n. 4422-04/07/2017), n. 35552 del 27/06/2017 (acquisita al prot. n. 4423-04/07/2017, n. 42680 del 01/08/2017 (acquisita al prot. n. 4643-02/08/2017) nonché la documentazione istruttoria allegata;

VISTA la deliberazione n. 89/2017 con cui la Sezione ha accertato, ai sensi dell'art. 148 bis T.U.E.L. le irregolarità e criticità suscettibili di ripercussioni sulla gestione economico-finanziaria dell'Ente;

ESAMINATA la nota dell'Ente prot. n. 69776 del 19/12/2017 acquisita dalla Sezione al prot. n. 6246/2017 in risposta alla Delibera della Sezione n. 89/2017;

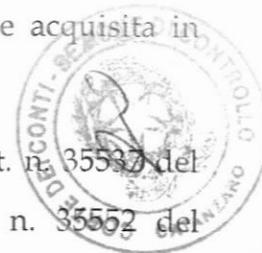
VISTA la deliberazione n. 108/2018 con cui la Sezione ha accertato le irregolarità e criticità suscettibili di ripercussioni sulla gestione economico-finanziaria dell'Ente disponendo, ai sensi dell'art. 148 bis T.U.E.L., la preclusione dei programmi di spesa finanziati con entrate da recupero evasione tributaria e sanzioni codice della strada, nonché la preclusione dei programmi di spesa non obbligatori;

ESAMINATA la nota dell'Ente prot. n. 003785 del 14.06.2018 acquisita dalla Sezione al prot. n. 3991/2018 in risposta alla Delibera della Sezione n. 108/2018;

ESAMINATA la nota dell'Ente prot. n. 40902 del 03.07.2018 acquisita dalla Sezione al prot. n. 4112/2018 in risposta alla Delibera della Sezione n. 108/2018;

ESAMINATA la nota dell'Ente prot. n. 40907 del 03.07.2018 acquisita dalla Sezione al prot. n. 4113/2018 in risposta alla Delibera della Sezione n. 108/2018, uguale alla precedente 40902/2018;

VISTA la deliberazione n. 138/2018, trasmessa con note prot. 5594, 5596 e 5597 del 30.10.2018 rispettivamente al Presidente del Consiglio Comunale, al Sindaco e all'Organo di Revisione, con cui la Sezione ha accertato l'inadeguatezza e inidoneità delle misure correttive adottate dall'Ente confermando, ai sensi dell'art. 148 bis, comma 3, TUEL, la preclusione dei programmi di spesa a carattere discrezionale e non necessitata;



VISTA la nota dell'Ente prot. n. 0017787 del 19.03.2019, a firma del Segretario Generale, acquisita dalla Sezione al prot. n. 2017 del 22/03/2019, avente ad oggetto "Rif. 0005596-30/10/2018-SC_ CAL-T81-P ad oggetto "invio deliberazione n. 138/2018". Trasmissione deliberazione del Consiglio Comunale nr. 124/2018";

VISTA la deliberazione n. 42/2019 con cui la Sezione ha preso atto delle misure correttive indicate dal Comune di Crotona nella deliberazione consiliare n. 124/2018;

ESAMINATE le note dell'Ente prot. n. 34826-34827-34829-34830-34833-34836-34837-34838-34839-34843-34847-34851 del 05.06.2019, acquisite agli atti della Sezione al prot. n. 4761 del 17.06.2019, con cui ha trasmesso la Delibera di C.C. n. 18 del 28.05.2019 di Approvazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2018, nonché la Delibera di C.C. n. 19 del 28.05.2019 di approvazione del bilancio di previsione 2019/2021. Ricognizione degli equilibri finanziari assestamento di bilancio e piano risanamento (ex art. 193 TUEL);

VISTA la nota della Sezione prot. n. 2473 del 10/04/2019 ad oggetto: accertamenti ex art. 1, comma 166, L. 266 del 2005. Rendiconto 2015, 2016 e 2017;

ESAMINATA la nota dell'Ente prot. n. 62950 del 23/10/2019 di riscontro alla nota della Sezione n. 2473 del 10/04/2019;

VISTA la nota della Sezione prot. n. 5817 del 09/09/2019 ad oggetto: richiesta istruttoria ex art. 1, comma 166 ss., L. 266 del 2005;

ESAMINATA la nota dell'Ente la nota dell'Ente prot. n. 63566 del 22.10.2019 (acquisita al prot. Corte dei conti n. 6457 del 25.10.2019);

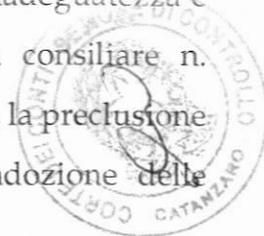
VISTA l'ordinanza n. 7/2020 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna Camera di Consiglio;

UDITO nella Camera di consiglio del 21 aprile 2020, il Relatore, Ref. Stefania Anno DORIGO

FATTO

Con deliberazione n. 108 del 24 maggio 2018 la Sezione, al termine dell'esame del rendiconto 2015 del Comune di Crotona, ai sensi dell'art. 148 bis T.U.E.L. precludeva l'attuazione dei programmi di spesa non obbligatori, imponendo al contempo alcune misure correttive.

Con delibera n. 138 del 29 ottobre 2018 la Sezione accertava l'inadeguatezza e inidoneità delle misure correttive adottate dall'Ente con Delibera consiliare n. 111/2018; confermava, quindi, ai sensi dell'art. 148bis, comma 3, TUEL, la preclusione dell'attuazione dei programmi di spesa non obbligatori sino all'adozione delle necessarie manovre correttive.



Tale provvedimento si fondava sul permanere di gravi criticità, quali:

1. insufficiente riscossione dell'entrate da recupero evasione tributaria;
2. insufficiente riscossione delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni codice della strada;
3. violazione delle norme contabili nella determinazione del risultato di amministrazione;
4. insufficiente e indimostrato adempimento delle misure correttive in ordine alla previsione di specifici stanziamenti finalizzati e/o alla costituzione di un fondo di garanzia destinati al finanziamento dei debiti fuori bilancio;
5. mancato monitoraggio delle vertenzialità in essere e delle passività potenziali, con conseguente mancata predisposizione dei necessari accantonamenti per la copertura di debiti fuori bilancio;
6. mancata individuazione del contenzioso in essere;
7. sussistenza di debiti fuori da riconoscere dopo la chiusura dell'esercizio e prima dell'approvazione del rendiconto dell'esercizio a cui si riferisce la gestione;
8. non corretta quantificazione dei fondi a destinazione vincolata;
9. maggiori cancellazioni di residui passivi rispetto agli omologhi residui attivi delle poste per "servizi conto terzi" (principio contabile n. 2, postulati 25 e 61);
10. sottostima degli accantonamenti per fondo rischi società partecipate.

Con delibera consiliare n. 124/2018, adottata dall'Ente in esito alle misure correttive disposte da questa Sezione con Delibera n. 138/2018, il Consiglio Comunale di Crotone (KR) decideva:

- di intraprendere un percorso programmatico a breve termine da concludere nelle risultanze del rendiconto per l'esercizio finanziario 2018;
- di adottare le misure correttive necessarie al ripristino delle condizioni di sana gestione finanziaria secondo le vie ordinarie ai sensi e per gli effetti degli artt. 188 e 193 del TUEL;

- di adottare le necessarie misure correttive in sede di approvazione del rendiconto della gestione 2018, a seguito delle operazioni di riaccertamento ordinario dei residui ai sensi dell'art. 228, comma 3 del TUEL.

In conseguenza di ciò, con deliberazione n. 42/2019, questa Sezione prendeva atto delle misure correttive sopraesposte, restando in attesa di conoscere i provvedimenti gestionali conseguenti al suddetto "...percorso programmatico a breve termine..." al fine di verificare il rispetto della tempistica programmata e, nel merito, la idoneità delle misure previste a rimuovere le predette criticità.

A tal fine, appariva necessario far presente che, qualora, nell'ambito dei successivi controlli da effettuare, ai sensi dell'art. 1, comma 166 e ss. della L. n. 266 del 2005, sui rendiconti 2017 e 2018, fosse emerso il mancato rispetto della tempistica programmata e, nel merito, la inidoneità delle misure previste a rimuovere le predette criticità, con conseguente rischio che la quota di risorse apparentemente disponibile in realtà non fosse tale (con evidente pericolo di finanziamento di spese non obbligatorie in deficit), sarebbe stato ulteriormente confermato, ai sensi dell'art. 148-bis, comma 3, del D.lgs. n. 267/2000, il blocco dei programmi di spesa non obbligatori, già in essere.

Con nota prot. n. 0034826 del 05.06.2019, acquisita agli atti della Sezione al prot. n. 4761 del 17.06.2019, l'Ente trasmetteva la Delibera di C.C. n. 18 del 28.05.2019 di approvazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2018, nonché la Delibera di C.C. n. 19 del 28.05.2019 di approvazione del bilancio di previsione 2019/2021. Ricognizione degli equilibri finanziari assestamento di bilancio e piano risanamento (ex art. 193 TUEL).

Tali atti, unitamente ai loro allegati, apparivano finalizzati ad un complessivo percorso di risanamento volto a dare esecuzione al *dictum* di questa Sezione (cfr. allegato 1 al bilancio preventivo 2019-2021: "*Il Rendiconto 2018, dunque, costituisce lo step conclusivo di un procedimento, a formazione progressiva, rappresentativo delle risultanze contabili di periodo e, conseguentemente, finalizzato - in relazione al disavanzo di amministrazione prodotto al lordo delle «riparazioni» e degli adeguamenti richiesti e pretesi dal Giudice contabile calabrese - a definire, in termini chiari e precisi, il Piano di risanamento finanziario ex art. 193 TUEL, reiteratamente sollecitato dalla Sezione nelle sue osservazioni*").

Tuttavia, dal momento che i documenti trasmessi dal Comune di Crotona apparivano non idonei alla piena valutazione della situazione finanziaria dell'Ente e

dell'effettiva rimozione delle criticità in essere, la Sezione effettuava un supplemento istruttorio chiedendo all'Ente (cfr. nota prot. n. 5817 del 09/09/2019) di riferire:

- sulle azioni concretamente poste in essere per ottemperare al c.d. blocco dei programmi di spesa non obbligatori, apposto con deliberazione SRC Calabria n. 108 del 2018 e confermato con successiva deliberazione n. 138 del 2018;
- sulla situazione di cassa;
- sulla gestione dei residui;
- sul risultato di amministrazione nel periodo 2015-2018;
- sulla gestione dei servizi in conto terzi e delle partite di giro;
- sugli organismi partecipati.

Con nota prot. n. 62566 del 22.10.2019 (acquisita al prot. Corte dei conti n. 6457 del 25.10.2019) l'Ente forniva i chiarimenti richiesti di cui si darà conto nel prosieguo della presente delibera.

DIRITTO

L'art. 148-bis T.U.E.L. stabilisce che, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia con cui la competente Sezione di controllo della Corte dei conti accerta la presenza di criticità, l'ente locale adotta i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio e che tali provvedimenti correttivi devono trasmessi alla Sezione regionale di controllo che li verifica entro trenta giorni dal ricevimento; *“qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle Sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria”*. Le misure correttive devono auspicabilmente coinvolgere, soprattutto qualora riguardino più aspetti della gestione amministrativo-contabile, l'ampia platea dei soggetti interessati (Giunta e Consiglio comunali, responsabile del servizio finanziario, responsabili dei settori, organo di revisione economico-finanziario) mediante atti e/o provvedimenti vincolanti, da adottarsi secondo le rispettive competenze, non potendo essere considerate idonee le mere dichiarazioni di intenti non supportate da atti che abbiano qualche effetto nell'ordinamento giuridico.

Qualora le misure correttive non siano adottate nei termini ovvero si rivelino, previo accertamento della competente Sezione della Corte dei conti, inidonee allo scopo, l'art. 148 bis, ultimo comma, T.U.E.L. prevede la facoltà di precludere l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria. Come è stato recentemente chiarito dalle Sezioni Riunite in speciale composizione di questa Corte, è condivisibile l'apposizione di un "blocco" dei programmi di spesa riferito al complesso delle spese non obbligatorie e discrezionali; tale soluzione è *"adeguatamente rispettosa dell'autonomia costituzionale degli enti controllati, alla cui discrezionalità deve essere rimessa la definizione concreta degli interventi e dei programmi di spesa ai quali rinunciare, in quanto espressione della responsabilità di cui sono portatori verso i cittadini"* (SS.RR., sentenza n. 5/2019/EL).

Nel rispetto di tali principi, questa Sezione ha precluso, dapprima con deliberazione n. 108 del 24 maggio 2018 e da ultimo con delibera n. 138 del 29 ottobre 2018 (non impugnate dall'Ente) i programmi di spesa di carattere non obbligatorio del Comune di Crotona. Con la presente deliberazione, la Sezione è odiernamente chiamata a verificare se sussistano le condizioni per la prosecuzione del "blocco di spesa" o se, viceversa, le azioni da ultimo poste in essere dal Comune abbiano rimosso le irregolarità già accertate con delibera n. 138/2018 e riportato l'Ente in una condizione di equilibrio finanziario.

Di seguito, si riporta l'analisi di ciascuna criticità già oggetto di rilievo da parte della citata deliberazione n. 138/2018 e delle misure adottate dal Comune onde eliminare o mitigare la portata delle irregolarità, con particolare riguardo all'esercizio 2018 (ossia all'ultimo rendiconto approvato).

Prima criticità. Insufficiente recupero dell'evasione tributaria.

La delibera n. 138/2018 evidenziava come il Comune di Crotona, nel corso di vari esercizi, avesse raggiunto gli equilibri di bilancio con l'apporto di entrate da recupero evasione tributaria di significativa entità, che risultavano solo in parte concretizzate in termini di cassa.

Ciò detto, la Sezione ha in primis analizzato l'andamento delle riscossioni per recupero evasione tributaria nel periodo 2015-2018.

In riscontro alla nota della Sezione prot. n. 0002473 del 10/04/2019 ad oggetto:

“accertamenti ex art. 1, comma 166, L. 266 del 2005. Rendiconto 2015, 2016 e 2017”, il Comune ha certificato con la nota prot. N. 62950 del 23/10/2019 (periodo 2015/2017) le movimentazioni intervenute sulle poste di bilancio da “recupero evasione tributaria” in termini di previsioni iniziali/accertamenti/ riscossioni.

La seguente tabella mostra i dati relativi alla movimentazione degli accertamenti in conto competenza derivanti dall'attività di “recupero dell'evasione tributaria”:

ANALISI RECUPERO EVASIONE TRIBUTARIA IN CONTO COMPETENZA						
2015						
Descrizione	previsione di competenza	accertamenti	riscossioni	% riscossione	FCDE di competenza	FCDE al 31/12/2015
	(a)	(b)	(c)	d = (c/b)	(e)	(f)
Recupero evasione ICI/IMU	1.135.521,00	1.218.771,48	142.362,74	11,68	466.119,58	495.534,44
Recupero evasione TARSU/TARES/TARI	790.509,00	787.343,05	54.551,77	6,93	402.068,20	402.068,20
Recupero evasione altri tributi	199.254,00	199.254,00	617,50	0,31	121.088,76	121.088,76
TOTALE	2.125.284,00	2.205.368,53	197.532,01	8,96	989.276,54	1.018.691,40
2016						
Recupero evasione ICI/IMU	1.507.767,63	1.399.988,68	124.052,67	8,86	487.676,83	487.676,83
Recupero evasione TARSU/TARES/TARI	175.243,00	231.544,84	13.350,29	5,77	112.203,30	112.203,30
Recupero evasione altri tributi	-	-	-	-	-	-
TOTALE	1.683.010,63	1.631.533,52	137.402,96	8,42	599.880,13	599.880,13
2017						
Recupero evasione ICI/IMU	1.417.523,40	1.354.240,61	54.772,92	4,04	306.675,55	723.763,96
Recupero evasione TARSU/TARES/TARI	81.787,91	147.956,45	59.467,68	40,19	57.842,12	84.714,73
Recupero evasione altri tributi	473.899,00	473.899,00	6.638,16	1,40	251.461,28	251.461,28
TOTALE	1.973.210,31	1.976.096,06	120.878,76	6,12	615.978,95	1.059.939,97
2018						
Recupero evasione ICI/IMU	1.078.213,00	1.078.213,00	37.209,17	3,45	810.614,10	-
Recupero evasione TARSU/TARES/TARI	502.482,90	502.482,90	20.939,51	4,17	417.799,12	-
Recupero evasione altri tributi	-	-	-	-	-	-
TOTALE	1.580.695,90	1.580.695,90	58.148,68	3,68	1.228.413,22	-

Dai dati sopraesposti, risulta palese la bassa capacità di riscossione delle entrate derivanti da “recupero evasione tributaria” nel periodo 2015-2018. Infatti, l'attività di riscossione in conto competenza dal 2015 al 2018 presenta un *trend* decrescente, passando dal 9% circa del 2015 al 4% circa del 2018.

L'andamento negativo delle riscossioni per recupero evasione tributaria si

manifesta anche nella gestione in conto residui, ove la massa residuale assume un peso via via crescente, come si evince dalla tabella seguente:

GESTIONE RECUPERO EVASIONE TRIBUTARIA							
	Residui all'01/01/	Riscossioni al 31/01/	residui eliminati al 31/12	residui rimasti da riscuotere al 31/12	residui della competenza al 31/12	residui totale da riportare al 31/12	FCDE al 31/12
	(a)	(b)	(c)	$d = (a - b - c)$	$h = (f - g)$	$i = (d + h)$	
2016	5.621.124,20	515.078,49	133.272,05	4.972.773,66	793.196,16	5.765.969,82	-
2017	5.765.969,82	612.318,70	40.221,77	5.113.429,35	1.299.467,69	6.412.897,04	4.259.446,21
2018	8.539.160,39	613.572,19	2.056.614,68	5.868.973,52	1.522.547,22	7.391.520,74	6.357.446,99

L'incapacità di riscossione delle entrate di parte corrente si manifesta non solo nelle entrate da "recupero evasione tributaria", ma anche nelle entrate di natura ripetitiva, come si può osservare dai dati riportati nella tabella che segue. Infatti, a riprova del progressivo accumulo di crediti non riscossi, la massa residuale attiva del titolo I nel periodo 2014/2017 presenta un *trend* in aumento.

ANDAMENTO DEI RESIDUI ATTIVI FINALI DELL'ULTIMO QUINQUENNIO 2014/2018					
	2014	2015	2016	2017	2018
Titolo I	23.905.748,81	26.926.022,24	31.189.496,43	35.228.677,39	30.908.723,24
di cui					
TARSU/TARI	17.170.624,74	16.293.126,72	19.852.366,89	22.501.198,99	20.666.369,24
incidenza % risorsa TARSU	71,83	60,51	63,65	63,87	66,86
Titolo III	6.286.035,56	3.699.169,77	4.190.911,61	3.383.304,46	4.496.216,79
di cui					
Sanzioni C.d.S	2.165.006,75	2.350.281,39	2.957.818,62	2.173.095,17	2.327.969,67
incidenza % sanzioni C.d.S	34,44	63,54	70,58	64,23	51,78

A tal riguardo, nell'esercizio 2018, si conferma la significativa incidenza dei residui afferenti alla risorsa TARSU/TARI sul totale dei residui attivi finali del Titolo I; tale incidenza, pari al 67% circa, risulta addirittura aumentata rispetto a quella dell'esercizio precedente (64% circa). Non solo, le somme rimaste da riscuotere del Titolo I si riducono, passando da € 35.228.677,39 del 2017 ad € 30.908.723,24 del 2018, non per effetto di miglioramenti nell'attività di riscossione, bensì per effetto di intervenute eliminazioni di residui attivi. Difatti, dai documenti in atti, emerge che al

Titolo I delle entrate, sono stati cancellati residui per € 7.411.540,79, di cui € 5.239.130,18 relativi alla risorsa TARSU/TARI ed € 2.056.614,68 per le entrate da recupero evasione TARSU/TARI e ICI/IMU.

Allo stesso modo, l'incidenza delle somme rimaste da pagare per il servizio smaltimento rifiuti rispetto a residui debiti di funzionamento (Titolo I spesa) si attesta al 17% circa, in aumento rispetto a quella dell'esercizio 2017¹.

Il Comune di Crotone, allo scopo di porre rimedio alle insufficienti riscossioni delle voci in esame, ha valutato, in sede di approvazione del bilancio di previsione 2019/2021 (atto n. 19/2019), *"un piano di risanamento triennale, finalizzato a riportare l'Ente in riequilibrio, ai sensi dell'art. 193 del vigente TUEL - principalmente imperniato a fare ricorso ad una revisione delle spese"* articolata in diversi passaggi gestionali, tra cui:

- 1) l'esternalizzazione dell'accertamento e riscossione dei tributi minori (TOSAP, ICP, diritti pubbliche affissioni);
- 2) il riconoscimento di incentivi ai dipendenti finalizzati al recupero dell'evasione tributaria.

L'Ente ha anche asserito che il recupero delle entrate derivanti da IMU attraverso le "Piattaforme" ha consentito un recupero pari ad € 14.572.322,22, senza però fornire alcuna specificazione in termini di accertamento e di incassi

¹ Va aggiunto che, dall'esame dei dati contabili dell'esercizio 2018, si osserva che le somme rimaste da riscuotere per il servizio TARI al 31.12.2018 ammontano ad € 20.666.369,24, mentre, le correlate somme ancora da pagare alla medesima data assommano ad € 1.566.997,52, con un differenziale positivo tra entrate e spese finali pari a € 19.099.371,72 (maggiori pagamenti rispetto alle riscossioni).

La Sezione ha quindi chiesto chiarimenti relativamente al fatto che la massa residuale attiva al 31.12.2018 fosse molto maggiore rispetto all'omologa massa passiva.

Sul punto, l'Ente ha asserito che: *"Il differenziale esistente tra i residui attivi della tassa e i residui passivi collegati alla gestione del servizio, è dovuto alla circostanza, piuttosto ricorrente, che il Comune effettua regolarmente i pagamenti inerenti la raccolta dei rifiuti, per evitare disservizi nella gestione. La stessa regolarità non si riscontra nei contribuenti che pagano la tassa dovuta al Comune con notevole ritardo rispetto alle scadenze stabilite"*. Sempre con la medesima nota ha fornito chiarimenti in ordine al differenziale esistente tra gli accertamenti e gli impegni di competenza 2018, evidenziando che nel bilancio di previsione 2019 è stata prevista la somma di € 70.000,00 per sgravi e rimborsi diversi tra cui anche la TARI. Sempre con riferimento ai costi per il servizio rifiuti, dalla documentazione in atti (allegato 22 alla nota n. 62566/2019), è emerso che nella parte accantonata del risultato di amministrazione vengono riportate somme per debiti RSU.

Si rammenta, che secondo quanto previsto dalla normativa di settore, il piano finanziario TARI deve essere finanziato esclusivamente con i ricavi della TARI e l'eventuale eccedenza deve essere rimborsata al contribuente. Tuttavia, nel medesimo esercizio esaminato, emerge che gli accertamenti di competenza per la risorsa TARI risultano di € 11.055.461,22 (Relazione sulla gestione 2018. All.4 D.C.C. n. 18/2019), mentre i correlati impegni ammontano in € 10.270.140,26 (conto di bilancio 2018), con un saldo positivo pari ad € 785.320,96 non conforme alle disposizioni in materia. Il piano finanziario approvato con deliberazione di C.C. n. 2/2018 prevedeva costi complessivi per € 10.953.496,81 a fronti di accertamenti (ricavi) di € 11.055.461,22 e costi impegnati per € 10.270.140,26.

Va infine rammentato che una delle preoccupazioni espresse dalla Sezione con deliberazione n. 138/2018 riguardava il fatto che il Comune mantenesse i suoi equilibri correnti proprio grazie ad accertamenti, come quelli per il recupero evasione tributaria, che non si concretizzavano poi in adeguate riscossioni.

A seguito di specifica richiesta istruttoria della Sezione (punto 5 della nota 5817/2019), è stato asserito che *“le somme da entrate da recupero evasione tributaria, al netto degli accantonamenti al FCDE, sono state destinate esclusivamente al finanziamento di spese una tantum, così come riportato nella seguente tabella”*:

DATI DESUNTI DAI RENDICONTI (valori in euro)			
Descrizione	2015	2016	2017
Somme accertate di cui	2.006.114,53	1.631.533,52	1.502.197,06
accantonata FCDE	989.276,55	615.548,16	808.478,69
Differenza destinata a spese una tantum (debiti fuori bilancio)	1.016.837,98	1.015.985,36	693.718,37
Destinata a spese di finanziamento (ripetitive)	-	-	-

Fonte: nota del Comune prot. n. 64349 del 28.10.2019

Osservazioni conclusive. La Sezione, in primo luogo, osserva che la documentazione trasmessa dal Comune di Crotone conferma il permanere delle criticità già da tempo evidenziate. Infatti:

1) l'attività di riscossione del recupero evasione tributaria è stata, negli ultimi esercizi, scarsa e via via addirittura decrescente, come mostra il trend dell'annualità 2018;

2) il Comune ha mantenuto gli equilibri anche attraverso gli accertamenti in parola, che hanno generato cospicui residui attivi via via poi eliminati;

3) le spese finanziate con il "recupero evasione" accertato non possono dirsi realmente garantite in termini di cassa: infatti, come si è ampiamente detto, i crediti accertati non vengono poi riscossi che in minima parte.

Per quanto attiene ai correttivi annunciati dal Comune (esternalizzazione dell'accertamento e riscossione dei tributi minori; riconoscimento di incentivi deputati al recupero evasione) si tratta, allo stato, di misure che non hanno portato ad un effettivo efficientamento del sistema in essere. L'Ente, del resto, non ha fornito alcun concreto dato da cui si desuma un effettivo aumento, negli ultimi mesi, degli incassi per "recupero evasione".

Per tutto quanto detto, allo stato, la criticità in parola non può ancora dirsi

superata.

Seconda criticità: reiterata insufficiente riscossione delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni codice della strada.



La deliberazione n. 138/2018 evidenziava la insufficiente riscossione delle sanzioni amministrative per violazione codice della strada nel periodo 2012-2017, sottolineando inoltre l'irregolare gestione delle spese finanziate con tali poste: fra le altre cose, le somme derivanti da tali entrate, e non spese a fine esercizio, non presentavano apposito "vincolo" in bilancio.

Nell'esercizio 2018 le entrate da "sanzioni amministrative pecuniarie per violazione codice della strada" continuano a presentare insufficienti flussi di riscossione.

Infatti, gli accertamenti di competenza delle entrate per sanzioni codice della strada sono stati riscossi per il 19% circa nel 2018, con andamento peggiorativo rispetto al 24% dell'esercizio precedente, come meglio esposto nella seguente tabella:

DATI DA RENDICONTO								
GESTIONE DELLA COMPETENZA		esercizio 2012	esercizio 2013	esercizio 2014	esercizio 2015	esercizio 2016	esercizio 2017	esercizio 2018
ACCERTAMENTI	(a)	654.527,88	1.101.416,49	948.634,32	590.192,29	1.138.210,91	1.034.937,20	952.026,81
RISCOSSIONI	(b)	365.906,88	351.409,57	263.229,83		389.121,87	253.495,32	181.362,04
% riscossione	c = (b/a)	55,90	31,91	27,75	0,00	34,19	24,49	19,05

La delibera n. 138/2018 rilevava l'esigua incidenza degli incassi in conto residui rispetto ai residui iniziali, che si riduce di circa tre punti percentuali passando dal'9% circa del 2012 al 6% circa del 2016 (cfr. tabella):

ANDAMENTO DELLA RISCOSSIONE IN CONTO RESIDUI NELL'ULTIMO QUINQUENNIO							
PROVENTI SANZIONI PER VIOLAZIONE CODICE DELLA STRADA							
		Esercizi precedenti	2012	2013	2014	2015	2016
Residui iniziali	(a)	2.522.107,76	1.324.193,33	1.445.798,81	1.678.446,30	2.189.867,46	2.350.281,38
Riscosso c/residui al 31/12	(b)	206.457,72	122.906,09	116.489,43	173.983,33	185.936,91	141.545,54
% di riscossione	c = b/a)	8,19	9,28	8,06	10,37	8,49	6,02

Fonte: Questionario redatto dall'Organo di Revisione

Il trend negativo delle riscossioni da proventi codice della strada si reitera anche nel biennio 2017/2018, laddove la percentuale di riscossione non raggiunge il 12%. Infatti, nel biennio 2017-2018 i residui iniziali risultano incassati tra il 10 e l'11% circa. Segue tabella:

SANZIONI AMMINISTRATIVE PECUNIARIE PER VIOLAZIONI CODICE DELLA STRADA
Movimentazione delle somme rimaste da riscuotere alla data del 31/12

Esercizio	Residui attivi al 01/01	Riscossioni in c/residui	% riscossione	Residui eliminati	Residui rimasti dal riscuotere al 31/12	Residui della competenza	Residui da riportare al 31/12
	(a)	(b)	c = (b/a)	(d)	e = (a-b-d)	(f)	g = (e+d)
2017	2.957.824,88	282.618,77	9,55	1.280.200,19	1.395.005,92	781.441,88	2.176.447,80
2018	2.176.447,80	241.650,37	11,10	282.452,21	1.652.345,22	770.664,77	2.423.009,99

Va osservato peraltro che nell'esercizio 2017 a fronte di residui iniziali pari a € 2.957.824,88 i finali assommano ad € 2.176.447,80, con un decremento del 26% circa. Tale decremento non è conseguente all'incremento delle riscossioni, bensì alle intervenute eliminazioni di residui (€ 1.280.200,19); questa situazione pare quindi configurare la sovrastima degli accertamenti di competenza. Nel 2018 le eliminazioni di residui attivi per "violazioni del codice della strada" sono peraltro inferiori (€ 282.452,21; la massa residuale attiva al 31/12/2018 assomma ad € 2.423.009,99 (più 11% circa rispetto all'esercizio 2017).

A fronte delle osservazioni mosse dalla Sezione circa la insufficienza dei flussi di riscossione delle entrate in esame, il Comune non ha controdedotto alcunché né ha annunciato misure correttive.

Come già si diceva, la delibera n. 138/2018 aveva avanzato dubbi circa la legittimità delle spese finanziate dalle entrate in esame.

Questi dubbi persistono anche dopo le controdeduzioni presentate dal Comune.

Si osserva che nel parere al rendiconto 2018 l'Organo di Revisione riporta accertamenti in conto competenza di € 677.754,34, riscossi per € 2.129,89; i predetti accertamenti risultano destinati per € 5.600,00 (ossia lo 0,83%) a spesa corrente vincolata e per € 7.634,34 (ossia l'1,13%) a spesa per investimenti.

La Sezione con nota prot. n. 5817 del 09/09/2019 (punto 3.3 - richiesta istruttoria n. 6), ha quindi chiesto chiarimenti integrativi sulla gestione dei proventi da codice della strada, chiedendo al Comune di riferire in ordine alle spese impegnate nel periodo 2015-2018 e ai vincoli presenti in bilancio, sempre nel periodo 2015-2018, apposti a seguito di entrate da "violazione codice della strada" non spese.

L'Ente ha dato riscontro con nota prot. n. 64349 del 28.10.2019, fornendo una tabella che rappresenta le spese impegnate con i proventi da sanzioni del C.d.S. nel solo periodo 2015-2017:

Spese impegnate con proventi c.d.s. da ruoli di anni precedenti destinate alle finalità dell'art. 208, c. 4, D. Lgs. 285/99			
Descrizione	2015	2016	2017
Acquisto mobili e attrezzature Polizia Locale	41.523,92	-	6.649,00
Fondo previdenziale e assistenziale Polizia Locale	15.000,00	16.000,00	16.000,00
Potenziamento servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale	-	-	2.381,40
Spese per il miglioramento del traffico e della viabilità	-	-	2.855,39
Lavori di ristrutturazione per ammodernamento traffico e segnaletica stradale	-	-	-
Formazione per il personale addetto alla polizia urbana	-	-	-
TOTALE	56.523,92	16.000,00	27.885,79

Fonte: tabella riportata nella nota prot. n. 64349 del 28/10/20149 (punto 6 richiesta istruttoria)

Spese impegnate con proventi cds di competenza dell'anno destinate alle finalità dell'art. 208, c. 4, D. Lgs. 285/99			
Descrizione	2015	2016	2017
spese per riscossione contravvenzioni	115.440,61	207.136,53	125.295,40
Manutenzioni Polizia Locale	4.249,50	6.707,01	13.137,28
Beni e servizi per personale Polizia Locale	2.991,00	-	-
Equipaggiamento e vestiario personale Polizia Locale	-	39.778,04	39.778,04
TOTALE	122.681,11	253.621,58	178.210,72

Fonte: tabella riportata nella nota prot. n. 64349 del 28/10/20149 (punto 6 richiesta istruttoria)

La seguente tabella, sempre trasmessa dall'Ente, mostra invece le somme provenienti dalle violazioni codice della strada ancora giacenti in cassa:

(Valori in euro)				
Descrizione	2015	2016	2017	2018
Somme riscosse	357.277,08	463.828,53	390.201,04	333.671,44
Somme già spese	182.580,69	242.719,95	246.577,85	138.223,77
Somme giacenti in cassa	174.696,39	221.108,58	143.623,19	195.447,67

Il Comune, alla richiesta di ricostruire l'ammontare dei vincoli che incidono sul risultato di amministrazione e che derivano da economie o da cancellazioni di residui passivi finanziati da proventi per sanzioni codice della strada (distinguendo l'esercizio di provenienza con riferimento al periodo 31.12.2015, al 31.12.2016, al 31.12.2017, al 31.12.2018) ha chiarito di non aver apposto alcun vincolo sul risultato di amministrazione. È stato riferito inoltre che: "i residui passivi cancellati derivanti dai proventi del c.d.s. pari a € 1.795.111,42 non sono confluiti nella parte vincolata del risultato di amministrazione all'1.1.2015 pari a € 2.700.354,04. D'altro canto, alla data attuale, non esiste alcun avanzo vincolato sui proventi del c.d.s e, nel periodo 2015/2018, non è mai stato applicato in bilancio.

L'Ente in sede di riaccertamento straordinario dei residui avrebbe dovuto eliminare i residui attivi e i residui passivi in esame nella stessa misura, in modo da non generare alcun

avanzo vincolato.

Invece il Comune ha svalutato i residui attivi provenienti dal c.d.s. nella misura del 99,99% incrementando il FCDE. Nella sostanza, quindi, ciò che doveva essere in avanzo vincolato è confluito tramite l'FCDE nell'avanzo accantonato, senza alterare il risultato di amministrazione".

Osservazioni conclusive. La Sezione rileva che le irregolarità accertate nella deliberazione n. 138/2018 non sono state rimosse. Infatti, in primo luogo i flussi di entrata da "violazioni codice della strada" restando esigui nel tempo e mostrano un trend peggiorativo nel 2018; il Comune non ha annunciato rimedi per efficientare l'attività di incameramento di tali poste.

In secondo luogo, resta pure confermato che il Comune non ha apposto adeguati vincoli sul risultato di amministrazione relativamente ai residui passivi cancellati e finanziati da entrate vincolate per le violazioni del codice della strada. In tal modo, i risultati di amministrazioni ("totale parte disponibile") fin dall'1.1.2015 sono apparsi sovrastimati. Va infatti evidenziato che l'argomento del Comune, secondo cui i residui attivi da c.d.s. hanno per il 99,99% alimentato il FCDE e sono confluiti, pertanto, nella parte accantonata senza alterare il "totale parte disponibile", non può essere accolto. Si rammenta che il risultato di amministrazione è distinto in fondi liberi, fondi vincolati, fondi destinati agli investimenti e fondi accantonati (art. 187 T.U.E.L.). Il FCDE è il principale accantonamento di bilancio ed è finalizzato a mitigare il rischio della mancata riscossione dei crediti; le quote accantonate del risultato di amministrazione sono utilizzabili solo a seguito del verificarsi dei rischi per i quali sono stati accantonati. In particolare, l'utilizzo della quota accantonata per i crediti di dubbia esigibilità è effettuato a seguito della cancellazione dei crediti dal conto del bilancio, riducendo di pari importo l'ammontare del saldo.

La "parte vincolata" è invece costituita dalle entrate accertate e dalle corrispondenti economie di bilancio nei casi in cui la legge o i principi contabili generali e applicati della contabilità finanziaria individuano un vincolo di specifica destinazione dell'entrata alla spesa. In particolare, le entrate derivanti da sanzioni stradali, oggetto d'amministrazione separata, hanno una destinazione parzialmente vincolata, e tale vincolo - la cui *ratio* risiede nella necessità di correlare parte delle somme previste ed introitate per violazioni del c.d.s. ad interventi di miglioramento

della circolazione stradale - costituisce un limite, introdotto *ex lege*, al principio delle unità del bilancio.

Occorre poi ricordare, sul tema, che in ossequio ai principi generali della contabilità finanziaria, le entrate di dubbia e difficile esazione, per le quali non è certa la riscossione integrale, sono accertate per l'intero importo del credito (ad es. le sanzioni amministrative al codice della strada, gli oneri di urbanizzazione, i proventi derivanti dalla lotta all'evasione tributaria, ecc.): pertanto, per tali entrate è escluso il cosiddetto "accertamento per cassa" ed è obbligatorio effettuare un accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, vincolando una quota dell'avanzo di amministrazione

Ciò detto, fermi restando gli accantonamenti a FCDE, le cancellazioni di residui passivi/economie di bilancio che sono correlate alla eliminazione di quella parte delle entrate per c.d.s. soggette al vincolo devono necessariamente confluire nella parte vincolata del risultato di amministrazione.

Pertanto, appare evidente che il solo accantonamento a FCDE per i residui attivi da c.d.s. non può ritenersi, sul punto, legittimo.

Tutto ciò posto, si rileva che la criticità in esame non è stata ancora rimossa dal Comune. Il Comune di Crotona è quindi tenuto ad effettuare una revisione della propria parte vincolata di bilancio, tenendo conto dei vincoli da apporre, fin dall'1.1.2015, per le finalità di cui al codice della strada.

Terza criticità. Erronea quantificazione del risultato di amministrazione.

La deliberazione n. 138/2018 evidenziava che il Comune di Crotona non aveva correttamente quantificato il proprio risultato di amministrazione sostanziale ("totale parte disponibile") fin dall'1.1.2015.

Di seguito, si esporranno i profili che hanno inciso criticamente sul risultato di amministrazione, alterandone la quantificazione.

Un primo aspetto anomalo, evidenziato dalla citata deliberazione n. 138/2018, riguardava la parte vincolata. Si evidenziava che la parte vincolata del risultato di amministrazione all'01.01.2015, complessivamente pari ad € 2.700.354,04, risultava incapiente rispetto all'importo dei vincoli di almeno € 3.902.785,42 alimentati da:

- residui passivi cancellati e finanziati da proventi derivanti dal codice della strada per € 1.795.111,42, confluiti nei vincoli derivanti da trasferimenti, per come dichiarato dall'Ente;
- residui passivi in conto capitale di remota provenienza eliminati, per complessivi € 2.107.674,00 circa, finanziati da contributi per permesso costruire (€ 962.943,38), da sanzioni per abusivismo edilizio (€ 217.458,99) e da trasferimenti regionali da royalties (€ 927.271,63).

I documenti contabili agli atti non chiarivano la natura, gli importi vincolati/destinati agli investimenti e le entrate che finanziano le spese in argomento.

Con la nota istruttoria n. 5817 del 09/09/2019 la Sezione chiedeva quindi al Comune di chiarire le incongruenze sopra evidenziate e, più in generale, di fornire una dettagliata ricostruzione dei vincoli gravanti sul risultato di amministrazione a fine 2015, 2016, 2017 e 2018 e di quali importi erano stati finalizzati al pagamento di spesa corrente e di spesa in conto capitale.

Va premesso che la c.d. parte vincolata del risultato di amministrazione del Comune di Crotona ha subito, nel tempo, la seguente evoluzione:

Comune di Crotona - parte vincolata del risultato di amministrazione				
1.1.2015	31.12.2015	31.12.2016	31.12.2017	31.12.2018
2.700.354,04	15.183.981,07	15.823.776,76	17.347.923,66	14.916.367,90

Di seguito, si riporta una sintesi dei prospetti inviati dall'Ente (all. 22, 23, 24, 25 alla nota 62566/2019) con la ricostruzione dei suddetti vincoli:

DETTAGLIO VINCOLI DA LEGGI E DA PRINCIPI CONTABILI AL 31/12/2015		
Avanzo vincolato all'01/01/2015	a)	2.700.354,04
Avanzo vincolato al 31/12/2015	(b)	12.762.659,04
Totale al 31/12/2015	c = (a+b)	15.463.013,08
Avanzo vincolato utilizzato	(d)	279.032,01
TOTALE PARTE VINCOLATA AL 31/12/2015	e = (c-d)	15.183.981,07

Fonte: allegato 22 alla nota prot. n. 62566 del 22/10/2019

DETTAGLIO VINCOLI DA LEGGI E DA PRINCIPI CONTABILI AL 31/12/2016		
Avanzo vincolato all'01/01/2016	(a)	15.183.981,07
Totale parte confluita in avanzo vincolato al 31/12/2016	(b)	2.597.837,06
Parte confluita in avanzo vincolato in quanto correlata ad entrate riscosse ma non impegnate	(c)	983.740,38
Avanzo utilizzato nel corso dell'esercizio 2016	(d)	2.941.781,75

TOTALE PARTE VINCOLATA AL 31/12/2016	e = (a+b+c-d)	15.823.776,76
--------------------------------------	---------------	---------------

Fonte: allegato 23 alla nota prot. n. 62566 del 22/10/2019

DETTAGLIO VINCOLI DA LEGGI E DA PRINCIPI CONTABILI AL 31/12/2017		
Avanzo vincolato all'01/01/2017	(a)	15.823.776,76
Avanzo vincolato da riaccertamento 2017	(b)	2.293.094,25
Avanzo per entrate vincolate rimosse ma non impegnate	(c)	4.346.152,09
Avanzo utilizzato nel corso dell'esercizio 2017	(d)	5.115.099,44
TOTALE PARTE VINCOLATA AL 31/12/2017	e = (a+b+c-d)	17.347.923,66

Fonte: allegato 24 alla nota prot. n. 62566 del 22/10/2019

DETTAGLIO VINCOLI DA LEGGI E DA PRINCIPI CONTABILI AL 31/12/2018		
Avanzo vincolato all'01/01/2018	(a)	17.347.923,66
Avanzo vincolato da riaccertamento 2018	(b)	1.427.832,07
Avanzo per entrate vincolate rimosse ma non impegnate	(c)	6.173.268,12
Avanzo utilizzato nel corso dell'esercizio 2018	(d)	10.032.655,95
TOTALE PARTE VINCOLATA AL 31/12/2018	e = (a+b+c-d)	14.916.367,90

Fonte: allegato 25 alla nota prot. n. 62566 del 22/10/2019

Il Comune non ha fornito chiarimenti sulle modalità di impiego dell'avanzo vincolato. La Sezione, in base agli atti forniti, rileva che gran parte delle somme destinate ad investimenti e confluite nella parte vincolata del risultato di amministrazione già a partire dell'01/01/2015 sono finanziate da entrate provenienti da Royalties rivenienti dall'attività estrattiva in mare, già rimosse da parte del Comune di Crotona. Si raccomanda che tali proventi siano effettivamente utilizzati per finalità di sviluppo dell'occupazione e delle attività economiche all'incremento industriale e per interventi di miglioramento ambientale, come previsto dall'art. 20 della legge Regionale n. 13 del 17/08/2005 e nel rispetto dello schema di protocollo d'intesa tra Amministrazione Regionale e Amministrazione Comunale di Crotona, di cui alla delibera della Giunta Regionale 24 luglio 2009, n. 479.

Un secondo aspetto degno di indagine attiene alla consistenza ed evoluzione del Fondo Pluriennale Vincolato (FPV).

Di seguito si espone l'evoluzione del fondo pluriennale vincolato per il periodo 2015/2018:

EVOLUZIONE FONDO PLURIENNALE VINCOLATO					
	01/01/2015	31/12/2015	31/12/2016	31/12/2017	31/12/2018

FPV di parte corrente	1.823.799,63	2.273.772,59	2.058.657,03	2.195.882,07	899.062,70
FPV di parte capitale	8.941.855,30	10.182.131,33	6.870.542,03	6.643.268,87	9.242.002,34

Per la parte capitale, il FPV passa da € 10.182.131,35 del 31.12.2015 ad € 9.242.002,34 del 31.12.2018, con un differenziale di soli € 940.128,99 nell'arco di tre esercizi, cosa che evidenzia un ciclo degli investimenti particolarmente lento.

Se si esamina l'andamento dei dati della spesa in conto capitale ricavabile dai consuntivi 2015-2018, si assiste a scostamenti molto significativi degli impegni effettivamente assunti rispetto agli stanziamenti di spesa di competenza. Analogo scostamento (significativo sia pur di minore portata) si ha in parte entrata; di seguito, si riporta una tabella che illustra il fenomeno descritto per il periodo 2015/2018:

Esercizio	Entrate	previsione definitiva competenza (a)	accertamenti c/comp (b)	% attendibilità delle previsioni (b/a)	minori entrate (c)	% minori entrate/ previsioni definitive (c/a)
2015	Titolo IV	31.670.157,99	7.470.997,23	23,59	24.199.160,76	76,41
2016	Titolo IV	40.844.751,51	10.410.688,03	25,49	30.434.063,48	74,51
2017	Titolo IV	44.367.064,66	7.417.702,08	16,72	36.949.362,58	83,28
2018	Titolo IV	42.833.461,15	4.084.632,54	9,54	38.748.828,61	90,46
Esercizio	Spese	previsione definitiva competenza (a)	impegni c/comp (b)	% attendibilità delle previsioni (b/a)	economie di bilancio (c)	% economie di competenza/ previsioni definitive (c/a)
2015	Titolo II	42.116.513,29	4.309.833,27	10,23	37.806.680,02	89,77
2016	Titolo II	53.809.905,86	10.357.581,73	19,25	36.581.782,10	67,98
2017	Titolo II	55.702.704,57	6.280.289,11	11,27	42.779.146,59	76,80
2018	Titolo II	60.759.928,35	3.910.024,20	6,44	47.607.901,81	78,35

Il fenomeno descritto fa sorgere dubbi circa la corretta imputazione in bilancio delle entrate e spese in conto capitale: è prassi per l'Ente iscriverne in bilancio somme in conto capitale sistematicamente cancellate al termine di ciascun esercizio, ma ciò contrasta con la corretta applicazione del principio della "competenza finanziaria potenziata".

Con la citata nota n. 5817/2019, la Sezione chiedeva quindi al Comune di Crotona di relazionare sulla composizione ed evoluzione del FPV, tra l'altro attestando la natura e l'esigibilità degli impegni relativi alle spese di cui al fondo, e dimostrando che l'iscrizione in bilancio della previsione di entrata fosse avvenuta in virtù di atti certi (Decreti di finanziamento e/o ogni altro documento utile che legittima l'iscrizione in bilancio).

Con la nota di riscontro n. 62566/2019 il Comune non ha trasmesso alcuna relazione ma si è limitato a inserire tra gli allegati un prospetto (all. 26) contenente un elenco di impegni re-imputati.

Premesso, quindi, che la Sezione non ha ottenuto - nonostante la abbondante attività istruttoria svolta, sia attraverso deliberazioni sia attraverso note - i chiarimenti di cui necessitava, si osserva che nel citato elenco trasmesso dal Comune parte delle somme re-imputate all'esercizio 2019 sono riferite a:

- convenzioni di remota provenienza tra Regione Calabria e Comune di Crotona (esercizio 2003 - circa € 1.230.975,46);
- fondi comunali - Royalties di remota provenienza (circa € 2.100.100,00).

Ancora, dai consuntivi rinvenibili dal sito istituzionale dell'Ente, emerge che la parte capitale, in termini di accertamenti ed impegni, subisce rilevanti scostamenti rispetto alle previsioni definitive della competenza per tutto il periodo 2015/2018, come di seguito esposto:

Esercizio	Entrate	previsione definitiva competenza (a)	accertamenti c/comp (b)	% attendibilità delle previsioni (b/a)	minori entrate (c)	% minori entrate/ previsioni definitive (c/a)
2015	Titolo IV	31.670.157,99	7.470.997,23	23,59	24.199.160,76	76,41
2016	Titolo IV	40.844.751,51	10.410.688,03	25,49	30.434.063,48	74,51
2017	Titolo IV	44.367.064,66	7.417.702,08	16,72	36.949.362,58	83,28
2018	Titolo IV	42.833.461,15	4.084.632,54	9,54	38.748.828,61	90,46
Esercizio	Spese	previsione definitiva competenza (a)	impegni c/comp (b)	% attendibilità delle previsioni (b/a)	economie di bilancio (c)	% economie di competenza/ previsioni definitive (c/a)
2015	Titolo II	42.116.513,29	4.309.833,27	10,23	37.806.680,02	89,77
2016	Titolo II	53.809.905,86	10.357.581,73	19,25	36.581.782,10	67,98
2017	Titolo II	55.702.704,57	6.280.289,11	11,27	42.779.146,59	76,80
2018	Titolo II	60.759.928,35	3.910.024,20	6,44	47.607.901,81	78,35

Dalla tabella che precede, è palese l'esigua realizzazione delle previsioni definitive della competenza in termini di accertamento, atteso che il grado di attendibilità delle previsioni si riduce dal 24% circa del 2015 al 10% circa del 2018, mentre, le minori entrate aumentano dal 76% circa del 2015 al 90% circa del 2018.

Allo stesso modo, nella parte spesa per il periodo 2015/2018, il grado di attendibilità delle previsioni definitive si riduce dal 10% circa al 6% circa, mentre, le economie di competenza si attestano all'incirca per l'80%.

Quindi, la Sezione osserva che la contabilizzazione ed imputazione in bilancio delle entrate e spese in conto capitale non avviene secondo la corretta applicazione del

principio della competenza finanziaria potenziata. Infatti, è prassi per l'Ente iscrivere in bilancio somme in conto capitale sistematicamente cancellate al termine di ciascun esercizio 2015/2018.

Allo stesso modo, fin dall'esercizio 2015, l'Ente ha utilizzato avanzo di amministrazione per finanziare spese correnti ed in conto capitale, come di seguito riportato in tabella:

UTILIZZO AVANZO DI AMMINISTRAZIONE				
Esercizio	2015	2016	2017	2018
Utilizzo avanzo di amministrazione per spese correnti	36.791,00	371.329,06	1.541.140,56	1.062.084,81
Utilizzo avanzo di amministrazione per spese di investimento	261.000,00	2.570.452,69	3.573.958,88	8.970.571,14
TOTALE	297.791,00	2.941.781,75	5.115.099,44	10.032.655,95

Eppure, malgrado l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione, le somme destinate agli investimenti riportati nel risultato di amministrazione nel triennio 2015/2017 rimangono invariate e pari a € 1.405.657,47; solo nell'esercizio 2018, le somme destinate agli investimenti si riducono in € 1.105.657,47. Anche le somme vincolate (su cui si veda *supra*) si riducono leggermente, ma non in modo omogeneo rispetto all'avanzo di amministrazione utilizzato.

Esemplificativa di ciò è anche l'analisi delle scritture contabili del 2018.

In tale esercizio, a fronte di utilizzo di avanzo di amministrazione per spese in conto capitale (€ 8.970.571,14) le previsioni definitive di competenza sono pari a € 60.759.928,35, di cui:

- € 3.910.024,20 vengono impegnati in c/competenza;
- € 2.844.788,41 pagati in c/competenza;
- € 1.065.235,79 riportati quali residui passivi della competenza;
- € 47.607.901,81 dichiarati economie di competenza;
- € 9.242.002,34 confluiti nel FPV.

L'Ente ha affermato che *"quando l'avanzo applicato non si tramuta in impegni di spesa, si riforma lo stesso avanzo per l'anno successivo, a cui si aggiunge la quota di avanzo formatosi nell'esercizio di competenza, fattispecie che si è verificata nel caso in esame"*.

A fronte di tale affermazione, è però evidente che l'avanzo di amministrazione applicato in bilancio non finanzia realmente e nella misura in cui è applicato le spese di investimento.

Un terzo punto da cui emergono aspetti di anomalia riguarda la quantificazione del fondo rischi.

Con delibera n. 138/2018, la Sezione osservava l'incompletezza dei dati forniti dall'ente in ordine alla quantificazione del contenzioso e delle passività potenziali (in complesso, € 23.881.275,05). A fronte di tali passività, il Comune stabiliva di accantonare ad apposito fondo il minor importo di € 11.546.264,34, ulteriormente ridotto in € 8.740.812,74, in quanto decurtato dell'importo di € 2.073.451,62 accantonato nel risultato di amministrazione 2017 e dell'importo di € 750.000,00 accantonato nel bilancio previsione del triennio 2018/2020 (di cui € 300.000,00 nel 2018, € 300.000,00 nel 2019 ed € 150.000,00 nel 2020). Tuttavia, la Sezione rilevava la sottostima del predetto accantonamento, atteso che l'importo di € 11.564.264,34 non risultava sufficiente a garantire neppure il 50% del totale del contenzioso dichiarato (€ 23.881.275,05) e non risultava neanche capiente di quelle passività che il Comune definiva con alto rischio di soccombenza, pari ad € 15.169.351,65.

In sede di approvazione del rendiconto 2018 (Delibera C.C. n. 18/2019), il Consiglio Comunale ha dichiarato che il totale parte disponibile, pari al 31.12.2018 a € - 6.137.519,32, deriva dalla cancellazione di residui attivi e dal "sostanziale accantonamento a fondo rischi e contenzioso". In particolare, al 31.12.2018 il fondo contenzioso è stato determinato in € 10.500.000. Nel parere al rendiconto 2018, l'Organo di Revisione ha asserito che quest'ultima "quota di accantonamento è stata determinata in esito al monitoraggio del contenzioso esistente in atti, comprensivo del rischio di soccombenza". Tale accantonamento è stato ritenuto congruo (cfr. relazione allegata al rendiconto 2018, pag. 16).

Peraltro, nell'esercizio 2018, permane il riconoscimento di debiti fuori bilancio per l'importo di € 2.467.470,44, nonché la reiterata segnalazione di debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento dopo la chiusura dell'esercizio 2018 ed entro la data di formazione dello schema di rendiconto, per l'importo di € 832.038,17.

In particolare, emerge la presenza di debiti fuori bilancio per l'importo complessivo di € 328.555,90 "relativi a pagamenti effettuati dal tesoriere per azioni esecutive in conto sospesi regolarizzati in data 31/12/2018 ai sensi del punto 6.3 del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria di cui euro 139.207,85 già riconosciuti dal

Consiglio Comunale" ed € 189.348,05 riconosciuti con stesso atto di approvazione del rendiconto.

Con nota istruttoria n. 5817/2019, la Sezione ha quindi chiesto al Comune di trasmettere la relazione in base alla quale era stato, in ultimo, ritenuto congruo l'accantonamento a fondo rischi di € 10,5 mln nonché di specificare il *quantum* del contenzioso instaurato nel 2019. Si chiedeva anche che l'Organo di Revisione rilasciasse, sul punto, un parere di congruità.

A riguardo, il Comune ha trasmesso la relazione (all. 27) di stima del contenzioso. Tale relazione non contiene un elenco delle cause in essere, ma suddivide il contenzioso per valore secondo le seguenti classi di soccombenza:

TIPOLOGIA CONTENZIOSO	VALORE DOMANDA	PERCENTUALE DI ABBATTIMENTO	QUOTA DA ACCANTONARE NEL RISULTATO DI AMM.NE 2018
CONTENZIOSO AD ALTO RISCHIO SOCCOMBENZA	13.476.115,15	(70%)	10.474.894,70
CONTENZIOSO A MEDIO RISCHIO SOCCOMBENZA	342.629,20	(30%)	97.388,76
CONTENZIOSO A BASSO RISCHIO SOCCOMBENZA	9.388.259,94	(10%)	938.825,94
		SOMMA TOTALE DA ACCANTONARE	10.343.894,70

Non è stato riferito nulla in ordine al contenzioso instaurato nel 2019 (nella relazione a firma del Dirigente ad interim, di cui all'all. 27/b, viene solo affermato che ".....il contenzioso in essere dell'anno 2019 si compone in gran parte di vertenze relative ad insidie stradale e di quelle in materia di lavoro, salvo alcune cause in materia di procedure espropriative, a differenza di quanto avveniva negli anni pregressi in cui in parte delle controversie instaurate, già previste in sede di quantificazione del fondo 2018, afferivano a quest'ultime") né l'Organo di Revisione ha trasmesso il parere di congruità sul fondo.

Alla luce di tali scarse controdeduzioni, alla Sezione non sono stati forniti elementi da cui desumere la reale congruità del fondo, tanto più che la quota accantonata al 31.12.2018 (come detto, € 10.500.000,00) risulta inferiore rispetto a quella prospettata in precedenza dall'Ente, pari ad € 11.564.264,34 e non ritenuta congrua dalla Sezione (cfr. deliberazione n. 138/2018).

Come già accennato, dopo la deliberazione SRC Calabria n. 138/2018, il Consiglio Comunale di Crotona, con deliberazione n. 18 del 28/05/2019, ha approvato il rendiconto della gestione 2018, determinando un totale parte disponibile negativo di € -6.137.519,32; il ripiano di tale *deficit* è stato rinviato alla "adozione di un piano di

riequilibrio triennale dettagliatamente illustrato in apposita deliberazione consiliare successiva all'approvazione del rendiconto da parte del Consiglio Comunale".

Con successiva deliberazione di Consiglio Comunale n. 19 del 28 maggio 2019 ad oggetto: *"Bilancio di previsione finanziario 2019/2021. Ricognizione degli equilibri finanziari - assestamento di bilancio e piano di risanamento (ex art. 193 T.U.E.L.)"*, l'Ente deliberava *"di dare atto, che ai sensi dell'art. 193 del vigente TUEL, sono sopravvenute situazioni di squilibrio finanziario derivanti da un accertato disavanzo di gestione, pari a complessivi euro 6.137.519,32, per come meglio evidenziato nel prospetto del risultato di amministrazione allegato al rendiconto di gestione 2018 approvato con la deliberazione di Consiglio Comunale n. 18 del 28/05/2019 e conseguente all'intervenuta procedura di riaccertamento ordinario dello stock dei residui approvata con deliberazione di Giunta Comunale n. 117/2019 e al cospicuo accantonamento a fondo contenzioso ad oggi pari a complessivi euro 10.500.000,00"*.

Con medesimo atto consiliare, è stato deliberato

- *"di adottare, per il triennio 2019-2021, quale misura correttiva tesa al ripiano del disavanzo di cui al punto precedente un piano di risanamento triennale ai sensi ex art. 193 del vigente TUEL, finalizzato a riportare l'Ente in condizioni di riequilibrio e principalmente imperniato a fare ricorso ad una revisione delle spese nonché all'attuazione di una serie di azioni meglio esplicitate nella relazione allegata (Allegato 1) al presente atto per formare parte integrante e sostanziale;*

- *di variare, conseguentemente, il bilancio di previsione finanziario 2019/2021, tenuto conto del piano di risanamento ordinario della durata di un eguale triennio (2019-2021), di cui all'art. 193 del vigente testo del d.lgs. n. 267/2000, le cui risultanze, distinte per i tre esercizi considerati, sono meglio dettagliate negli appositi prospetti contabili che si allegano (Allegati 2 e 3) alla presente deliberazione per formarne parte integrante e sostanziale"*.

Con la delibera di "assestamento" del bilancio preventivo 2019-2021 (delibera C.C. 19/2019), a seguito delle risultanze del rendiconto 2018, sono state quindi apportate alcune variazioni al documento di pianificazione preventiva, ed in particolare:

- 1) È stato previsto che il ripiano del deficit emerso al 31.12.2018 (pari a € 6.137.519,32 e originante, di fatto, da una massiccia operazione di riaccertamento dei residui e dalla notevole crescita dell'accantonamento al fondo rischi, passato da € 2.073.451,62 al 31.12.2017 a € 10.500.000 al 31.12.2018) avvenga, come da disciplina di cui all'art. 188 T.U.E.L., in un orizzonte triennale. A tal fine, come prima voce di spesa del bilancio preventivo 2019, è

stata allocata una posta di "recupero del disavanzo" pari a € 2.337.519,32; nel 2020, tale recupero sarà pari a € 2.560.000,00; nel 2021, a € 1.240.000,00;

- 2) Allo scopo di "bilanciare" le maggiori uscite così determinatesi, il Comune ha ridotto alcune spese già preventivate. In particolare, dagli allegati n. 2 e 3 alla delibera C.C. n. 19/2019 risulta che le spese oggetto di variazione riguardano principalmente quelle in conto capitale, nonché la missione 20 del bilancio relativa a fondi e accantonamenti, di seguito sintetizzate in tabella:

	2019	2020	2021
Disavanzo da ripianare	2.337.519,32	2.560.000,00	1.240.000,00
Spese correnti	- 439.000,00	- 490.000,00	- 340.000,00
Spese in conto capitale	- 998.519,32	- 1.170.000,00	-
Fondi e accantonamenti	- 900.000,00	- 900.000,00	- 900.000,00
TOTALE SPESE IN DIMINUIZIONE	- 2.337.519,32	- 2.560.000,00	- 1.240.000,00

Il Comune ha poi previsto (allegato n. 1 alla delibera C.C. 19/2019) alcune misure finalizzate alla razionalizzazione dei costi di funzionamento (apparati informatici, telefonia, servizio di brokeraggio assicurativo) e di riduzione dei costi della politica, nonché all'incremento delle riscossioni (es. esternalizzazione dell'accertamento e riscossione dei tributi minori quali TOSAP, ICP, diritti pubbliche affissioni; esternalizzazione del servizio di pubblica illuminazione; riconoscimento degli incentivi ai dipendenti finalizzati al recupero dell'evasione tributaria); tali misure, però, sono state di fatto solo elencate e non ne è stato descritto il loro impatto in bilancio. Certamente, tale impatto non vi è stato in sede di "assestamento" del preventivo 2019-2021, ove la riduzione delle spese ha riguardato voci diverse da quelle indicate nel predetto allegato n. 1 (ossia: spese per viabilità, urbanizzazione, verde urbano, accantonamenti a "fondo rischi") e non sono state oggetto di variazione le entrate.

L'allegato 1 alla delibera C. C. n. 19/2019 specifica poi che: "Il ricorso alle misure correttive di cui all'art. 193 TUEL rappresenta una conclusione cui si è pervenuti in stretto e canonico ossequio di quanto peraltro sollecitato, nella parte dispositiva posta a chiusura della deliberazione n. 138/2018 adottata dalla Sezione regionale di controllo per la Calabria in data 29 ottobre 2018, tanto da farlo ritenere definitivamente e obiettivamente risolutivo delle criticità evidenziate all'indirizzo dell'Ente.... il Rendiconto 2018 ha registrato un disavanzo di

amministrazione di € 6.137.519,32 - cui dovere dare rimedio mediante l'adozione delle misure individuate dal TUEL - in gran parte riconducibile al saldo negativo derivante dalla intervenuta revisione dei residui come superiormente determinato - si è resa conseguentemente necessaria l'individuazione delle risorse indispensabili per riportare il Comune in uno stato di definitivo equilibrio.

Al riguardo, si è proceduto al "taglio" contabile di una serie di voci di spesa, che, indubbiamente, ha costretto l'Ente a contenere taluni servizi entro limiti assai più stringenti rispetto agli stanziamenti contemplati nel previsionale.

Il tutto, contemplato e pianificato nell'esercizio in corso e nei due successivi, a mente degli artt. 193 e 194 TUEL, così come rappresentato nell'ipotesi elaborata dagli Uffici che si propone in allegato all'esame e, quindi, all'approvazione del Consiglio comunale".

Quindi, volendo riassumere: 1) il Comune di Crotona ritiene che il disavanzo di gestione al 31.12.2018 (originato da un consistente "riaccertamento ordinario" dei residui e da un ragguardevole accantonamento a fondo rischi) tenga conto, per così dire, di tutte le irregolarità segnalate dalla Sezione di controllo per la Regione Calabria con deliberazione n. 138/2018; 2) che il ripiano di tale deficit, da effettuare nel 2019-2021 grazie ad alcune misure di contenimento dei costi, assicuri pertanto la rimozione delle predette irregolarità.

La Sezione ritiene che quanto asserito e prospettato dall'Ente non possa essere condiviso.

In primo luogo, occorre rammentare che la gran parte delle censure di cui alla deliberazione SRC Calabria n. 138/2018 (criticità n. 4, 5, 6 e 7) era riconducibile alla inadeguatezza degli strumenti con cui il Comune aveva stimato e fronteggiato i debiti fuori bilancio e le passività potenziali derivanti da contenzioso. Proprio allo scopo di rimuovere tali irregolarità, il Comune di Crotona ha notevolmente incrementato il proprio "fondo rischi", passato da € 2.073.451,62 a fine 2017 ad € 10.500.000 a fine 2018.

Nel prendere atto degli sforzi intrapresi dall'Ente onde effettuare più congrui accantonamenti a tale fondo, la Sezione rammenta la normativa contabile che deve reggere tale istituto.

Il punto 5.2 lettera h) dell'allegato 4/2 al D. Lgs. n. 118/2011 (Aggiornato al Decreto ministeriale del 20 maggio 2015), afferma infatti che: "nel caso in cui l'ente, a seguito di contenzioso in cui ha significative probabilità di soccombere, o di sentenza non definitiva e non esecutiva, sia condannato al pagamento di spese, in attesa degli esiti del

giudizio, si è in presenza di una obbligazione passiva condizionata al verificarsi di un evento (l'esito del giudizio o del ricorso), con riferimento al quale non è possibile impegnare alcuna spesa. In occasione della prima applicazione dei principi applicati della contabilità finanziaria, si provvede alla determinazione dell'accantonamento del fondo rischi spese legali sulla base di una ricognizione del contenzioso esistente a carico dell'ente formatosi negli esercizi precedenti, il cui onere può essere ripartito, in quote uguali, tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione o a prudente valutazione dell'ente, fermo restando l'obbligo di accantonare nel primo esercizio considerato nel bilancio di previsione, il fondo riguardante il nuovo contenzioso formatosi nel corso dell'esercizio precedente (compreso l'esercizio in corso, in caso di esercizio provvisorio). In presenza di contenzioso di importo particolarmente rilevante, l'accantonamento annuale può essere ripartito, in quote uguali, tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione o a prudente valutazione dell'ente. Gli stanziamenti riguardanti il fondo rischi spese legali accantonato nella spesa degli esercizi successivi al primo, sono destinati ad essere incrementati in occasione dell'approvazione del bilancio di previsione successivo, per tenere conto del nuovo contenzioso formatosi alla data dell'approvazione del bilancio. In occasione dell'approvazione del rendiconto è possibile vincolare una quota del risultato di amministrazione pari alla quota degli accantonamenti riguardanti il fondo rischi spese legali rinviati agli esercizi successivi, liberando in tal modo gli stanziamenti di bilancio riguardanti il fondo rischi spese legali (in quote costanti tra gli accantonamenti stanziati nel bilancio di previsione)". Il Comune di Crotone ha dichiarato di aver effettuato una mappatura scrupolosa del proprio contenzioso nel 2018, apportando le variazioni del caso all'accantonamento in precedenza stimato; chiaramente, l'accantonamento al fondo rischi non può essere congruo solo in sede di manovra consuntiva, ma deve esserlo a maggior ragione in fase preventiva. Infatti, il fondo per i rischi è allocato nella missione 20 del bilancio "fondi e accantonamenti" - programma "altri fondi" e su di esso, come precisa l'art. 167, comma 3, T.U.E.L., "non è possibile impegnare e pagare. A fine esercizio, le relative economie di bilancio confluiscono nella quota accantonata del risultato di amministrazione, utilizzabili ai sensi di quanto previsto dall'art. 187, comma 3. Quando si accerta che la spesa potenziale non può più verificarsi, la corrispondente quota del risultato di amministrazione è liberata dal vincolo". Pertanto, già in fase di manovra previsionale è necessario stanziare nel fondo in esame un accantonamento congruo (diversamente, l'art. 167 T.U.E.L. non potrebbe fare riferimento a possibili "economie" che, a fine esercizio, possono confluire nella quota accantonata del risultato di amministrazione); questo accantonamento è fisiologicamente destinato a incrementarsi nel tempo, in

considerazione del nuovo contenzioso formatosi (il già citato punto 5.2 lettera h) dell'allegato 4/2 al D. Lgs. n. 118/2011 precisa infatti che: "Gli stanziamenti riguardanti il fondo rischi spese legali accantonato nella spesa degli esercizi successivi al primo, sono destinati ad essere incrementati in occasione dell'approvazione del bilancio di previsione successivo, per tenere conto del nuovo contenzioso formatosi alla data dell'approvazione del bilancio").



Ciò posto, se da un lato l'incremento del "fondo rischi" effettuato dal Comune di Crotona nel rendiconto 2018 ha - unitamente ad altri fattori - portato ad un aumento del disavanzo di amministrazione, con conseguente formazione di deficit che viene correttamente recuperato nel triennio 2019-2021 iscrivendone una certa quota come prima voce di spesa di ogni singolo esercizio, d'altro lato tale incremento non può non incidere sullo stanziamento specificamente destinato al fondo. Nel caso del Comune di Crotona, invece, si assiste all'irrazionale fenomeno per cui tale stanziamento, in sede assestamento del bilancio, non solo non viene incrementato ma viene anzi diminuito.

Si è già detto, infatti, che allo scopo di reperire le risorse necessarie al ripiano del disavanzo originatosi a fine 2018, il Comune ha ridotto alcune delle spese già preventivate e ha effettuato una netta riduzione della missione 20 - programma 03 (altri fondi), in cui è ubicato il "fondo rischi". Il programma citato è infatti passato da uno stanziamento di € 976.000 per ciascun anno del triennio 2019-2021, ad uno stanziamento di soli € 76.000 per ciascuno degli anni in esame. In questo modo, il Comune di Crotona ha ottenuto un duplice effetto:

1) da un lato, la riduzione dello stanziamento al fondo rischi finanzia il disavanzo in parte originato dalla stessa necessità di incrementare gli accantonamenti a fondo rischi;

2) d'altro lato, il bilancio di previsione non tiene conto della necessità di congrui accantonamenti per i rischi legali - è evidente che uno stanziamento, per ciascun esercizio, pari a soli € 76.000 non è coerente né con i dati da rendiconto né con le passività fuori bilancio del Comune: cfr. *infra* - e, in tal modo, consente una indebita espansione della spesa. Infatti, ove l'Ente avesse apposto nella missione 20 - "altri fondi" uno stanziamento adeguato, avrebbe dovuto, in fase previsionale, reperire ulteriori risorse che consentissero la "quadratura" della manovra di bilancio, aumentando significativamente le voci in entrata ovvero procedendo ad un più

drastico taglio di voci di spesa (ovviamente di natura diversa rispetto al fondo di cui alla missione 20 - programma 03).

Con nota n. 5817/2019, è stato instaurato un contraddittorio con l'Ente sulla quantificazione dello stanziamento del "fondo rischi", in sede di manovra previsionale 2019-2021, pari a soli € 76.000 per ciascun esercizio, che non appariva coerente né con i dati da rendiconto né con le passività fuori bilancio del Comune, e sembrava dare luogo ad una sorta di "auto-finanziamento" del disavanzo - in gran parte originato proprio dall'accantonamento a fondo rischi - emerso a fine 2018.

Inoltre, è stato chiesto al Comune di Crotona di indicare le fonti di finanziamento delle spese in conto capitale ridotte al fine del ripiano del disavanzo in argomento, specificando e documentando se le predette spese risultavano vincolate a specifici fini, formalmente attribuiti dall'Ente, successivamente rimossi.

Sul punto, il Comune ha replicato asserendo meramente di *"avere la capacità finanziaria per poter ripianare il disavanzo di € 6.137.519,32 emerso in sede di rendiconto dell'esercizio 2018.*

Si ritiene coerente l'attuale stanziamento del fondo rischi nel bilancio 2019/2021, nella considerazione che rispetto al consistente accantonamento di € 10.500.000,00 per fondo contenzioso, effettuato al 31.12.2018, non sono maturate ulteriori situazioni da far prevedere significative soccombenze a carico dell'Ente. In ogni caso, il bilancio dell'Ente ha risorse sufficienti per poter dare copertura, previa opportuna variazione, ad eventuali fabbisogni che dovessero emergere per tali fattispecie.

Riguardo la riduzione delle spese in conto capitale, si sottolinea che le stesse risultavano finanziate con entrate di parte corrente e non erano vincolate e riferite a specifici fini.

Alla luce delle superiori argomentazioni si ritiene che la manovra finanziaria, nel suo complesso, raggiunge gli obiettivi di risanamento prefissati, senza alterare gli equilibri di bilancio".

Osservazioni conclusive. La Sezione reputa che le misure adottate dal Comune di Crotona non siano sufficienti a rimuovere le criticità già accertate con delibera n. 138/2018.

In primo luogo, l'attività istruttoria svolta ha evidenziato come le spiegazioni date sulla composizione ed evoluzione dei vincoli di bilancio siano risultate lacunose e non tali da superare gli addebiti contestati, posto che più volte questo Collegio ha evidenziato la dubbia quantificazione della c.d. parte vincolata.

Anche le spiegazioni date sulla composizione ed evoluzione del FPV sono state carenti, e l'analisi condotta dalla Sezione ha comunque confermato la lentezza del ciclo degli investimenti e una imputazione degli impegni non sempre rispettosa della reale esigibilità delle sottostanti obbligazioni. Inoltre, i chiarimenti forniti sulla quantificazione del "fondo rischi" sono stati scarni e non tali da superare le osservazioni della deliberazione n. 138/2018.



Oltre a ciò, va detto che le perplessità della Sezione sulla manovra di risanamento avviata non sono state in alcun modo smentite. Infatti, il Comune non ha controdedotto alcunchè circa l'obiezione per cui il fondo rischi appostato in sede previsionale pare auto-finanziare il disavanzo emerso al 31.12.2018 né ha indicato puntualmente quali spese (e relative fonti di entrata) potranno supportare la manovra. L'argomento principale riferito dall'Ente appare essere, meramente, quello di possedere la "capacità finanziaria" di poter rientrare del deficit accumulato, senza che però tale capacità venga poi accuratamente dimostrata, superando le obiezioni della magistratura contabile.

Pertanto, si ritiene che tutte le criticità già messe in luce dalla Sezione in ordine alla corretta quantificazione del risultato di amministrazione nel periodo 2015-2018 non siano state superate e che, in definitiva, la manovra avviata dal Comune non abbia né fatto emergere integralmente il deficit rimasto occulto né attuato un recupero pieno del disavanzo.

Quarta criticità: insufficiente e indimostrato adempimento delle misure correttive di cui ai punti 3, 4 e 5 del dispositivo della richiamata Delibera n. 108/2018

Con delibera n. 138/2018, la Sezione osservava l'incompletezza dei dati forniti dall'ente in ordine alla quantificazione del contenzioso/passività potenziali, determinato in € 23.881.275,05.

Sul punto, si rimanda a quanto osservato *supra* in materia di stima del fondo contenzioso.

Quinta criticità: Sussistenza di debiti fuori bilancio da riconoscere dopo la chiusura dell'esercizio e prima dell'approvazione del rendiconto dell'esercizio a cui si riferisce la gestione.

La deliberazione n. 138/2018 evidenziava la presenza, nell'esercizio 2017, di consistenti debiti fuori bilancio (DFB), in taluni casi riconosciuti o da riconoscere dopo la chiusura dell'esercizio e prima della approvazione del rendiconto.

Con la citata lettera istruttoria prot. 5817/2019, la Sezione ha contestato al Comune che anche nell'esercizio 2018 permane il riconoscimento di debiti fuori bilancio per l'importo di € 2.467.470,44, nonché la reiterata segnalazione di debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento dopo la chiusura dell'esercizio 2018 ed entro la data di formazione dello schema di rendiconto, per l'importo di € 832.038,17.

In particolare, emerge la presenza di debiti fuori bilancio per l'importo complessivo di € 328.555,90 "relativi a pagamenti effettuati dal tesoriere per azioni esecutive in conto sospesi regolarizzati in data 31/12/2018 ai sensi del punto 6.3 del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria di cui euro 139.207,85 già riconosciuti dal Consiglio Comunale" ed € 189.348,05 riconosciuti con stesso atto di approvazione del rendiconto.

Sul punto, il Comune non ha presentato osservazioni.

Di seguito, si riporta una tabella che riporta, sinteticamente, il *quantum* dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel periodo 2015-2018:

Analisi e valutazione dei debiti fuori bilancio	2015	2016	2017	2018
Articolo 194 T.U.E.L.:				
- lettera a) - sentenze esecutive	1.800.943,88	1.192.180,81	689.646,56	1.485.950,52
- lettera b) - copertura disavanzi				
- lettera c) - ricapitalizzazioni				
- lettera d) - procedure espropriative/occupazione d'urgenza				
- lettera e) - acquisizione beni e servizi senza impegno di spesa	15.397,01	356.834,15	594.673,48	981.519,92
Totale	1.816.340,89	1.549.014,96	1.284.320,04	2.467.470,44

Inoltre, per tutto il periodo 2011/2018, nel quadro delle disponibilità liquide SIOPE (allegato obbligatorio al rendiconto della gestione), si evidenzia la costante presenza al codice gestionale SIOPE 1450, relativo a somme vincolate a titolo di "consistenza alla fine del mese di riferimento, delle giacenze del conto corrente di tesoreria intestato all'ente vincolate per pignoranti" per cospicui importi [€ 333.121,44 (2011), € 286.104,74 (2012 e 2013), € 225.346,08 (2014), € 831.540,79 (2015), € 805.199,10 (2016), € 621.957,87 (2017), € 343.638,08 (2018)].

Osservazioni conclusive. La Sezione rileva che le censure sui DFB già esplicitate nella deliberazione n. 138/2018 - in particolare con riferimento all'esercizio 2017 - trovano conferma anche nel successivo esercizio 2018.

Più in generale, il Comune di Crotone mostra un andamento della spesa fuori bilancio crescente nel tempo; tale spesa è in parte legata al contenzioso - con un "rischio soccombenza" ancora non del tutto mitigato da adeguati accantonamenti - e, in parte, all'acquisto di beni e servizi in modo non conforme alle procedure di spesa. Quest'ultimo grave fenomeno nel 2018 si acuisce: infatti i DFB di cui alla lett. e) dell'art. 194 T.U.E.L. raggiungono € 981.519,92. A riguardo, atteso che il Consiglio Comunale in simili fattispecie ha l'obbligo di procedere al tempestivo riconoscimento del bene quando vi sia stata una *utilitas* per l'Ente, si rammenta che è connotato da colpa grave il riconoscimento di debiti contratti senza il rispetto delle normali procedure di spesa, qualora trattasi di spese relative a beni e/o servizi "assolutamente ordinarie, prevedibili e quindi prive delle caratteristiche dettate dalla normativa per il ricorso alla procedura derogatoria della rigida previsione di cui all'art. 191 del T.U. 18 agosto 2000, n. 267" (Corte dei Conti Molise, Sez. giurisdiz., Sent., 11 febbraio 2016, n. 5).

Sesta criticità. Insufficiente e indimostrato adempimento della misura correttive di cui al punto 6 del dispositivo della richiamata Delibera n. 108/2018 in relazione ai fondi a destinazione vincolata.

La deliberazione n. 138/2018 - e, prima di essa, la deliberazione n. 108/2018 - evidenziavano dubbi circa l'esatta consistenza dei fondi vincolati giacenti in cassa.

In particolare, la delibera n. 138/2018 evidenziava che il Comune di Crotone, nel periodo 2014-2018, mostrava la seguente composizione del fondo cassa:

EVOLUZIONE COMPOSIZIONE FONDO CASSA						
Descrizione	31/12/2014	01/01/2015	31/12/2015	31/12/2016	31/12/2017	31/12/2018
Fondo cassa al 31/12 di cui	10.573.561,92	10.600.161,21	13.128.969,02	13.142.483,89	16.650.311,74	21.181.138,85
fondi vincolati	7.050.626,73	6.003.938,22	6.360.932,63	4.280.322,71	4.111.788,49	3.989.601,60
fondi liberi	3.522.935,19	4.596.222,99	6.768.036,39	8.862.161,18	12.538.523,25	17.191.537,25

Sul punto la Sezione aveva osservato la diversa consistenza della giacenza di cassa vincolata dal 31.12.2014 all'01.01.2015, infatti passava da € 7.050.626,73 ad € 6.003.938,22. Inoltre, sulla base del saldo pari ad € 17.921.791,59, dato come differenza tra residui attivi del titolo IV e V (al netto dell'anticipazione di tesoreria) di € 44.325.857,01 e residui passivi del Titolo II di € 62.247.648,60 al 31.12.2014, la Sezione riteneva che la giacenza di cassa vincolata al 31.12.2014 non era stata correttamente

quantificata.

Infatti, il differenziale sopra determinato, doveva trovare evidenza nella giacenza di cassa vincolata al termine dell'esercizio 2014. Tuttavia, il fondo di cassa finale (€ 10.573.561,92) non risultava sufficiente a garantire i predetti vincoli di cassa, così generando incassi vincolati rimasti da ricostituire al 31.12.2014.

La Sezione, al fine di determinare la corretta quantificazione del fondo cassa dell'Ente ed in assenza di indicazioni sul punto da parte del Consiglio Comunale in sede di approvazione del rendiconto della gestione 2018 (Delibera di Consiglio Comunale n. 18/2019), con nota prot. n. 5817 del 09/09/2019 richiedeva integrazioni istruttorie sull'andamento della cassa vincolata, chiedendo anche all'Ente di fornire una tabella dimostrativa sull'andamento dei residui attivi e passivi di parte capitale dell'ultimo decennio (2008/2018).

Va rammentato, infatti, che la c.d. cassa vincolata si determina come differenza fra i residui attivi riguardanti entrate vincolate al 31 dicembre di ogni anno e la somma del fondo pluriennale vincolato con i residui passivi relativi a capitoli vincolati; le entrate vincolate sono peraltro solo quelle rientranti - come pure sottolineato dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 31/2015 - nella tipologia di cui all'art. 180, comma 3, lett. d) T.U.E.L. (es. somme vincolate derivanti da trasferimenti da Stato, Regione, Ue, amministrazioni pubbliche, le entrate e spese vincolate *ex lege* come le sanzioni al codice della strada per la quota del 50%, le somme da alienazioni per la quota del 10%, ecc).

Ciò detto, nella tabella che segue si riportano, per il periodo 2008/2018, i dati trasmessi dal Comune sui residui. Come si può vedere, per tutte le annate i residui passivi di parte capitale, rispetto agli omologhi residui attivi, sono di importo superiore: a fronte di residui attivi riscossi il correlato pagamento non si è concretizzato.

PROSPETTO DIMOSTRATIVO ANDAMENTI RESIDUI ATTIVI E PASSIVI DI PARTE CAPITALE - PERIODO 2005/2018												
Residui		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Attivi tit. IV	(a)	48.079.165,00	52.685.572,14	72.079.465,32	65.494.364,74	54.308.713,35	59.726.502,37	44.101.783,76	16.116.398,36	13.390.803,52	11.262.227,13	8.129.383,45
Attivi tit. V ora VI	(b)	2.527.745,00	7.810.853,73	6.830.767,40	3.681.372,63	2.869.484,54	328.404,69	224.053,25	824.053,25	824.053,25	774.595,45	629.914,86
FPV Entrata (capitale)	(c)								8.941.835,30	10.182.181,33	6.870.542,03	6.643.268,87
TOTALE residui attivi capitale	d = (a+b+c)	50.606.910,00	60.496.425,87	78.910.232,72	69.175.737,37	57.178.197,89	60.254.907,06	44.325.837,01	25.882.306,91	24.397.038,10	18.867.364,61	15.402.567,18
Residui passivi titolo II	(e)	67.958.551,00	79.085.410,87	100.130.362,23	94.182.607,45	72.643.745,21	79.837.297,01	62.247.648,60	7.294.614,80	5.489.613,00	3.446.132,33	1.475.385,20
FPV spesa (capitale)	(f)								10.182.181,33	6.870.542,03	6.643.268,87	9.242.002,34
TOTALE residui passivi q/capitale	g = (e+f)	67.958.551,00	79.085.410,87	100.130.362,23	94.182.607,45	72.643.745,21	79.837.297,01	62.247.648,60	17.476.796,13	12.360.155,03	10.089.401,22	10.717.387,54
SALDO RESIDUI ATTIVI MENO RESIDUI PASSIVI	h = (g-d)	-17.351.641,00	-18.588.985,00	-21.220.129,51	-25.006.870,08	-15.465.547,32	-19.582.389,95	-17.921.811,59	8.405.510,78	12.036.883,07	8.777.963,39	4.685.179,64
fondo cassa al 31/12 (dati finanziari consolidati)	i	15.621.337,00	20.293.856,00	23.772.457,00	23.735.822,00	19.352.776,11	17.081.420,91	10.573.561,92	15.126.989,02	17.142.483,84	16.680.711,74	21.181.178,85

fondo cassa al 31/12 (dati SIOPE)	1	18.186.934,64	18.834.065,56	23.744.680,00	23.725.621,09	19.252.776,11	17.876.844,62	10.573.561,92	13.126.969,01	13.142.483,69	16.650.111,74	21.081.138,85
di cui: vincolata				7.778,01	137.121,44	266.164,74	266.164,74	222.746,08	811.340,79	805.196,00	621.937,87	143.859,02

A mano a mano che gli omologhi residui attivi sono stati riscossi, doveva crearsi una giacenza di risorse vincolate più consistente di quella dichiarata dal Comune, la "forbice" fra le differenze esposte nella precedente tabella e le somme dichiarate come vincolate dal Comune, anche ammettendo che non tutti i residui di parte capitale siano soggetti a vincolo ex art. 180 T.U.E.L., è troppo ampia.

Inoltre, con l'avvio della c.d. contabilità armonizzata introdotta dal D. Lgs. n. 118/2011, (01/01/2015), come già detto occorre tener conto anche del FPV. Al fine di una corretta quantificazione del fondo cassa finale (parte libera e parte vincolata), il Comune di Crotone a far data dell'01/01/2015 nella determinazione del predetto fondo cassa, in applicazione della c.d. contabilità armonizzata, doveva considerare le entrate già riscosse ma finalizzate al finanziamento di quelle spese confluite in parte nel FPV ed in parte nella parte vincolata/destinata del risultato di amministrazione (esercizi 2015/2018).

Tenuto conto delle somme confluite nel FPV di spesa, delle somme confluite nella parte vincolata/destinata agli investimenti, nonché dei residui passivi del titolo II riportati nelle scritture contabili dell'Ente, il saldo tra residui attivi e passivi, a far data del rendiconto della gestione 2015 assume ancora un valore fortemente negativo (cfr. voce L della tabella):

COMUNE DI CROTONE												
PROSPETTO DIMOSTRATIVO ANDAMENTI RESIDUI ATTIVI E PASSIVI DI PARTE CAPITALE - PERIODO 2005/2018												
Residui		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Attivi tit. IV	(a)	48.079.165,00	52.685.372,14	72.079.465,32	65.494.364,74	54.308.713,35	59.726.502,37	44.101.783,76	16.116.398,36	13.390.803,52	11.262.227,13	8.129.383,31
Attivi tit. V	(b)	2.527.745,00	7.810.853,73	6.830.767,40	3.681.372,63	2.869.484,34	528.404,69	224.053,25	824.053,25	824.053,25	734.595,45	629.914,42
FPV Entrata (capitale)	(c)								8.941.855,70	10.182.181,33	6.870.542,03	6.643.268,87
TOTALE residui attivi capitale	d = (a+b+c)	50.606.910,00	60.496.225,87	78.910.232,72	69.175.737,37	57.178.197,89	60.254.907,06	44.325.837,01	25.882.306,91	24.397.038,10	18.867.364,61	15.402.567,50
Passivo titolo II	(e)	67.958.531,00	79.085.410,87	100.130.362,23	94.182.607,45	72.643.745,21	79.837.297,01	62.247.618,80	7.294.614,80	5.489.615,00	3.446.132,33	1.475.383,31
FPV spesa (capitale)	(f)								10.182.181,33	6.870.542,03	6.643.268,87	9.242.002,00

economico di bilancio inflitti in avanzo vincolato	(g)									15.183.981,07	15.821.776,76	17.347.923,66	14.916.367,51
economico di bilancio inflitti in avanzo di amministrazione destinato agli investimenti	(h)									1.405.657,47	1.405.657,47	1.405.657,47	1.105.657,47
TOTALE residuo passivo da finanziate	i = (e+f+g+h)	67.958.551,00	79.055.410,87	100.130.362,23	94.182.607,45	72.643.745,21	79.837.297,01	62.247.645,60	34.066.434,67	29.599.599,26	28.842.982,35	26.739.412,51	
SALDO RESIDUI ATTIVI (MENO RESIDUI PASSIVI)	l = (g-d)	- 17.351.641,00	- 18.588.995,00	- 21.220.129,51	- 25.006.870,08	- 15.465.547,32	- 19.582.389,95	- 17.921.811,59	- 8.184.127,76	- 5.192.551,16	- 9.975.617,74	- 11.336.845,51	
saldo cassa al 31/12 (dati FINANZA LOCALE)	(m)	15.631.547,00	20.291.836,00	21.752.457,00	23.725.622,00	19.252.776,11	17.881.420,91	10.573.561,92	13.126.969,02	17.142.483,89	16.650.311,74	21.181.138,85	
fondo cassa al 31/12 (dati SIOPE)	(n)	18.186.934,64	18.834.065,56	23.744.680,60	23.725.621,09	19.252.776,11	17.876.944,62	10.573.561,92	13.128.969,02	13.142.483,89	16.650.311,74	21.181.138,85	
bilancio presunto				7.770,00	771.221,44	256.044,74	256.044,74	227.140,00	611.540,70	806.099,00	821.057,87	747.676,02	

Fonte: banca dati finanza locale - SIOPE - SIRTEL - prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione

Come si nota, questo valore è molto maggiore rispetto ai vincoli di cassa dichiarati dall'Ente. Come già detto, un simile scostamento non si giustifica se non considerando che il *quantum* dei fondi vincolati dichiarati dal Comune è ampiamente sottostimato.

Osservazioni conclusive. La Sezione, alla luce di quanto sopra descritto, ritiene che il Comune di Crotona continui a non quantificare correttamente i propri fondi vincolati. Pertanto, le criticità rilevate dalla deliberazione n. 138/2018 sul punto non sono state superate.

Si raccomanda all'Ente di procedere alla puntuale e integrale ricostituzione della predetta giacenza vincolata attraverso la prima verifica di cassa trimestrale, tenendo conto delle osservazioni della Sezione.

Settima criticità. Servizi conto terzi e partite di giro.

I principi contabili impongono la perfetta equivalenza delle entrate ed uscite per conto terzi e partite di giro. Infatti, *“La necessità di garantire e verificare l'equivalenza tra gli accertamenti e gli impegni riguardanti le partite di giro o le operazioni per conto terzi, attraverso l'accertamento di entrate cui deve corrispondere, necessariamente, l'impegno di spese correlate (e viceversa) richiede che, in deroga al principio generale n. 16 della competenza finanziaria, le obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive che danno luogo a entrate e spese riguardanti le partite di giro e le operazioni per conto terzi, siano registrate ed imputate all'esercizio in cui l'obbligazione è perfezionata e non all'esercizio in cui l'obbligazione è esigibile”* (punto 7.2. dell'all. 4/2 al d.lgs. 118 del 2011).

Con riferimento alle voci dei servizi conto terzi, con delibera n. 138/2018 la Sezione ha rilevato cancellazioni dei residui attivi e passivi non omogenee. Infatti, al

31.12.2015 erano stati eliminati residui attivi afferenti ai servizi c/terzi (€ 289.436,49) in misura maggiore rispetto ai correlati residui passivi (€ 870,02), con un differenziale di € 288.566,47.

Anche nell'esercizio 2017 emerge la mancata equivalenza delle cancellazioni tra residui attivi e passivi per servizi conto terzi. Infatti, nella parte entrata, sono stati dichiarati insussistenti residui per l'importo di € 482.286,75, mentre, in parte spesa, sono stati eliminati residui per € 150.079,84, con un differenziale di € 332.206,91, con ulteriore impatto sul risultato di amministrazione 2017 e successivi.

Al 31.12.2018 il Comune non sembrava aver posto in essere correttivi per riportare le entrate/spese inerenti i servizi in conto terzi in situazione di "neutralità" finanziaria: infatti, dall'elenco dei residui attivi e passivi (All. 17-18 alla Delibera di C.C. n. 18/2019) non figurano cancellazioni o insussistenze relative a tali voci. Pertanto, con la più volte citata nota n. 5807/2019 sono stati chiesti chiarimenti in proposito.

L'Ente ha così risposto: *"L'eliminazione dei residui attivi e dei residui passivi afferenti i servizi afferenti i servizi c/terzi, effettuata negli esercizi 2015 e 2017, viene rappresentata dalla tabella seguente.*

Le eliminazioni sopra indicate si sono rese necessarie per allineare i saldi contabili di alcune partite che erroneamente venivano ancora riportati.

Ribadiamo la necessità dell'operazione contabile effettuata, sottolineando però che tutto ciò complessivamente non ha prodotto alcun impatto negativo sul risultato di amministrazione in quanto, confrontando i due differenziali sopra indicati, risulta evidente un saldo positivo di € 43.640,44 (€ 332.206,91 - 288.566,47).

A margine si sottolinea che nell'esercizio 2018 la contabilizzazione afferente i servizi c/terzi è stata effettuata correttamente".

Osservazioni conclusive. La risposta data dal Comune appare incompleta: nonostante si faccia riferimento ad una tabella esplicativa, l'Ente non ha allegato alcuna tabella o dato idoneo a motivare gli scostamenti contestati dalla Sezione.

Peraltro, le osservazioni presentate confermano che le eliminazioni dei residui - effettuate, a dire dell'Ente, per ovviare a contabilizzazioni erronee pregresse - hanno prodotto un saldo positivo di € 43.640,44; quindi, i risultati di amministrazione dell'Ente sono stati alterati *in melius* di almeno tale cifra, seguendo il ragionamento proposto dal Comune stesso.

Ciò detto, si ritiene che il quadro informativo raccolto dalla Sezione confermi la fondatezza delle anomalie evidenziate dalla deliberazione n. 138/2018 e la loro non completa rimozione da parte del Comune di Crotona.



Ottava criticità: sottostima degli accantonamenti per fondo rischi Società partecipate.

La deliberazione n. 138/2018 metteva in evidenza alcune criticità in merito ai rapporti con le società partecipate; fra l'altro, veniva sottolineato che i debiti del Comune verso la società Akrea S.p.A risultano privi di copertura finanziaria.

Con la nota n. 5807/2019 la Sezione evidenziava al Comune che dall'analisi dei crediti e debiti reciproci tra l'Ente e le proprie società partecipate (All. 23 - Delibera C.C. n. 18/2019) dell'esercizio 2018, emerge che Crotona detiene quote di partecipazione in 10 società, ma solamente per 3 di queste risulta l'apposita verifica credito/debito (cfr. tabella sotto riportata):

Akrea S.p.A		Con.Ge.S.I.		Crotona Sviluppo S.p.A.	
Risultanze contabili del Comune	Dati forniti dalla società	Risultanze contabili del Comune	Dati forniti dalla società	Risultanze contabili del Comune	Dati forniti dalla società
Crediti Comune	Debiti società	Crediti Comune	Debiti società	Crediti Comune	Debiti società
135.382,12	135.514,72	533.429,85	503.916,28	////////	//////////
Debiti Comune	Crediti società	Debiti Comune	Crediti società	Debiti Comune	Crediti società
946.570,06	1.131.687,80	//////////	281.853,32	////////	305.966,76

La Sezione evidenziava, dunque, la mancata conciliazione dei crediti debiti del Comune verso le società partecipate al 31.12.2018.

Alla luce di quanto precede, la Sezione chiedeva quindi all'Ente di redigere una relazione in cui si desse conto: 1) delle ragioni per cui non si era provveduto alla conciliazione dei crediti e debiti con le partecipate; 2) dello stato dei debiti verso le società partecipate, da calcolare pur in assenza della c.d. doppia asseverazione di cui all'art. 11 del d.lgs. 118/2011.

Ancora, la lettera n. 5807/2019 chiedeva ragguagli sulla situazione relativa alla partecipazione (pari al 51%) nel Consorzio Con.Ge.S.I., la cui esposizione debitoria è in costante crescita (12,00 mln di euro nel 2017; 19,00 mln di euro circa nel 2018).

Nella nota informativa sulla verifica debiti-crediti (all. 29) vengono asseverati i crediti/debiti alla data del 31/12/2018 fra il Comune di Crotona e le Società

partecipate dallo stesso (Con.Ge.Si partecipata al 53,42% - AKREA S.p.A. partecipata al 100% del Comune di Crotona).

Dalla verifica crediti/debiti al 31.12.2018 è emerso quanto segue:

- il credito complessivo maturato dal Comune verso Con.Ge.S.I. è pari a € 969.750,52;
- il credito complessivo della Con.Ge.S.I. verso il Comune è pari a € 586.139,202. Il Comune ne dà riconoscimento in tale misura quale debito.
- il credito complessivo maturato dal Comune alla data del 31/12/2018 verso AKREA S.p.A., è pari a € 135.514,72;
- il credito complessivo maturato da AKREA S.p.A. verso il Comune è pari a € 1.116.502,12. Quest'ultimo importo "è da ricondurre nella sua effettivamente quantificazione ad € 98.408,02 in quanto dal predetto ammontare di euro 1.116.502,12 devono essere detratte i crediti già pagati e/o impegnati, che sono pari ad euro 1.018.094,10 ragion per cui effettuando tale operazione il credito in argomento è pari ad euro 98.408,02 quale somma dei crediti non pagati e/o non impegnati, così di seguito descritti:
 - a) euro 34.490,50 per lavori arenili anno 2013;
 - b) euro 63.837,60 quale differenza fra la somma da erogare alla società per servizi di gestione della sosta regolamentata per gli anni 2016, 2017 e 2018 e quella effettivamente impegnata;
 - c) euro 79,92 quale differenza fra la somma da erogare alla società per servizi di gestione pubblica affissione.

Il risultato di tale verifica pari ad euro 98.408,02 discende dai seguenti dati contabili:

Debiti del Comune	Crediti società	Causale	Note di conciliazione
225.000,00	225.000,00	Manutenzione verde 2017	Riconoscimento con delibera di C.C. n. 223 del 20.12.2018 è pagato in data 28.03.2019
225.000,00	225.000,00	Manutenzione verde 2017	Riconoscimento con delibera di C.C. n. 223 del 20.12.2018 è pagato in data 28.03.2019
225.000,00	225.000,00	Manutenzione verde 2018	Già predisposta delibera di C.C. per riconoscimento, di prossima trattazione, ai fini del quale è stato assunto l'impegno della spesa
225.000,00	225.000,00	Manutenzione verde 2018	Già predisposta delibera di C.C. per riconoscimento, di prossima trattazione, ai fini del quale è stato assunto l'impegno della spesa
34.490,50	34.490,50	lavori arenili pubblico anno 2013	Debiti fuori bilancio da riconoscere
-	21.413,92	Rivalsa costi per investimenti	Insussistente. A carico della società
4.080,00	4.080,00	Servizi di gestione sosta regolamentata 2016	Insussistente l'impegno a spesa di 2017, 1104 del 3/8/2017
42.082,18	42.082,18	Servizi di gestione sosta regolamentata 2016	Insussistente l'impegno a spesa di 2017, 1104 del 3/8/2017
6.105,00	6.105,00	Servizio di gestione sosta regolamentata 2016	Da riconoscere quale debito fuori bilancio
48.634,92	48.634,92	Servizio di gestione sosta regolamentata 2018	Già pagata per euro 24.841,86 nel corso dell'anno - Residuo di 23.793,06 da impegnare e pagare attraverso riconoscimento di relativo debito fuori bilancio.
34.570,06	34.570,06	Aggio su servizio di affissione 2018	Già pagato con determinazione dirigenziale n. 251 del 12.02.2019

12.000,00	12.000,00	Pulizia straordinaria	Già pagato con determinazione dirigenziale n. 768 del 15.04.2020
18.654,49	18.654,49	Servizio di gestione sosta regolamentata 2017	Da riconoscere quale debito fuori bilancio
15.285,05	15.285,05	Servizio di gestione sosta regolamentata 2018	Da riconoscere quale debito fuori bilancio
-	10.477,55	Rivalsa costi per perizia giurata	Insussistente. A carico della società
79,92	108,00	Servizio gestione affissione 2017	Già pagato 28,08 - residuo da pagare 79,92
1.116.502,12		CREDITO DI AKCREA NEI CONFRONTI DEL COMUNE AL 31/12/2018	
		1.018.094,10	Importi già pagati e/o comunque impegnati alla data odierna
		98.408,02	Importi riconosciuti da allocare quale debiti fuori bilancio

Fonte: allegato 29/b alla nota 64349 del 28/10/2019

Dalla documentazione ora in atti, si osserva che il Comune di Crotona in data 10 ottobre 2019 ha effettuato la verifica debiti-crediti con le Società Con.Ge.S.I. e Akrea S.p.A. I dati riportati nella nota di verifica debiti-crediti, confermano quanto già osservato dalla Sezione in altro punto della presente deliberazione sulla sottostima del fondo perdite società partecipate/passività/potenziali, sia con riferimento al rendiconto della gestione 2017 che in quella della gestione 2018, nonché sulle previsioni di bilancio degli esercizi 2019/2021.

Infatti, nella nota informativa della Società AKREA S.p.A. (partecipata al 100% dal Comune), viene certificato un debito finale verso la Società di € 1.116.502,12, di cui € 1.018.094,10 già pagati e/o comunque impegnati alla data odierna, 10/10/2019, ed € "98.408,02 importi da riconosciuti da allocare quale debiti fuori bilancio".

I debiti riportati dal Comune, riprodotti dalla Sezione nella tabella che precede, evidenziano tuttavia che alla data della nota informativa sulla verifica debiti-crediti (10/10/2019), solo parte risultavano impegnati e pagati (€ 521.440,00), mentre l'importo di € 548.408,02 risultava in attesa di riconoscimento quale debito fuori bilancio.

Quanto poi alla Situazione Finanziaria della Società Con.Ge.S.I. (relazione del 27/09/2019 prot. n. 3.747), la stessa presenta un'esposizione debitoria per come di seguito schematizzata:

- Patrimonio netto € 123.360,00;
- Fondi e ratei € 812.928,00;
- Debiti verso fornitori € 14.761.499,00;
- Debiti verso controllanti € 1.884.821,00;
- Debiti tributari € 1.409.217,00;
- Debiti verso istituti di previdenza € 183.042,00;
- Altri debiti 336.693,00;
- Debiti per acconti € 275.020,00.

Osservazioni conclusive. Le informazioni trasmesse dal Comune di Crotona circa la situazione della Con.Ge.Si non sono esaustive: manca infatti una relazione sull'andamento della società, nonché il contributo, sul punto, dell'Organo di Revisione.

Resta il forte dubbio che il fondo perdite stanziato in sede di bilancio preventivo per il triennio 2019-2021 (pari a € 70.000) risulti, alla luce del precario andamento finanziario della partecipata, del tutto sottostimato. Si ricorda, infatti, che ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. 175/2016 tale fondo dovrebbe avere un andamento proporzionato, nel tempo, ad una percentuale di perdite dell'organismo partecipato non ripianate. Nel caso in esame, il consorzio partecipato attraversa una situazione di crescente difficoltà finanziaria.

Oltre a ciò, si prende atto che solo da ultimo (ossia con atti sottoscritti dagli Organi di Revisione in data 11.10.2019) il Comune ha proceduto ad una rigorosa riconciliazione dei crediti e debiti con alcune delle proprie partecipate, riconciliazione che peraltro ha fatto emergere debiti fuori bilancio. Ciò corrobora le osservazioni già svolte in precedenza circa la sottostima del fondo rischi, che non ha tenuto conto delle passività verso gli organismi partecipati.

Peraltro, non si può non rilevare che la suddetta conciliazione continua a mancare per la maggior parte delle partecipate (come si è detto, il Comune detiene partecipazioni in n. 10 società ma ha effettuato le conciliazioni solo per AKREA, Con.ge.si, Crotona Sviluppo).

CONCLUSIONI

La Sezione, con nota n. 5807/2019, ha chiesto all'Ente e all'Organo di Revisione di relazionare sulle modalità di attuazione del c.d. blocco dei programmi di spesa.

Tale misura è stata dapprima imposta nel giugno 2018, con la deliberazione n. 108/2018. Pertanto, nell'esercizio 2018 i suoi effetti cautelativi si sono già in parte prodotti.

La seguente tabella riporta l'andamento delle spese del Comune di Crotona, per la parte di competenza, negli esercizi 2016-2018 (dati da rendiconto):



Comune di Crotona - spese 2016, 2017 e 2018 (dati da rendiconto)									
	Esercizio 2016			Esercizio 2017			Esercizio 2018		
	Impegni (A)	Pagamenti (B)	% A/B	Impegni (A)	Pagamenti (B)	% A/B	Impegni (A)	Pagamenti (B)	% A/B
Titolo I	37.092.916,55	30.974.331,76	84%	39.570.950,09	31.933.256,41	81%	38.059.598,24	30.665.291,96	81%
Titolo II	10.357.581,73	5.240.054,65	51%	6.280.289,11	4.561.777,67	73%	3.910.024,20	2.844.788,41	73%
Titolo III	74.250,00	27.550,00	37%	200	200	100%	0	0	
Titolo IV	930.964,25	930.964,25	100%	970.130,38	970.130,38	100%	1.012.400,00	1.012.400,00	100%
Titolo V	0	0		0,00	0,00		0,00	0,00	
Totolo VII	7.194.295,22	6.525.550,46	91%	5.934.215,70	5.934.215,70	100%	5.995.353,40	5.764.261,77	96%

Come si nota, rispetto all'esercizio precedente, nel 2018 gli impegni del titolo I sono diminuiti di € 1.511.351,85, mentre quelli del titolo II di € 2.370.264,91.

Gli impegni e i pagamenti del titolo I, nel 2018, non sono però molto differenti rispetto a quelli del 2016; parrebbe che i veri risparmi di spesa si siano avuti, nel tempo, per la parte capitale. Questo andamento non appare conforme alla *ratio* dello strumento cautelativo di cui all'art. 148 bis T.U.E.L. Come ricorda la deliberazione della Sezione di Controllo della Corte dei conti per la Regione Campania n. 267/2017, la preclusione non può che riferirsi ai programmi di spesa che l'ente ha finanziato in base alla sua discrezionalità, con la parte libera e positiva del risultato di amministrazione medesimo. In particolare, *“La contabilità degli enti pubblici si basa su bilanci che si reggono sul principio di unità, in base al quale è «il complesso unitario delle entrate che finanzia l'amministrazione pubblica e quindi sostiene così la totalità delle sue spese durante la gestione». Sussiste peraltro un principio di unità “rafforzato” con riferimento alle spese di investimento, essendo espressamente previsto che, nella determinazione degli equilibri statici, «Le entrate in conto capitale» genericamente intese, «sono destinate esclusivamente al finanziamento di spese di investimento», anche queste in modo indistinto (cfr. D.lgs. n. 118/2011, Allegato 1, previsto dall'art. 3, comma 1). Di tale equilibrio, a consuntivo, deve essere data rappresentazione tramite la quota “destinata” del risultato di amministrazione (art. 187, comma 1, TUEL). Costituiscono invece vere e proprie eccezioni al principio di unità i casi in cui sussiste un collegamento diretto tra programmi di spesa e specifiche fonti di finanziamento; ciò avviene nel caso delle entrate a specifica destinazione (Sezione Autonomie n. n. 31/SEZAUT/2015/INPR). L'equilibrio correlato ad entrate a specifica destinazione deve essere cristallizzato e perseguito tramite il risultato di amministrazione (a differenza che per le entrate destinate, non solo per competenza, ma anche per cassa, cfr. art. 187, comma 3-ter, nonché art. 180, comma 1, lett. d) e art 195 TUEL, cfr. in tal senso SRC Campania n. 285/2016/PARI, All. A, § 4.4. e n. 56/2017/PAR All. A, § 2). La spesa in modo siffatto*

finanziata, contrariamente a quanto il tenore della legge potrebbe fare intendere, non può essere "bloccata" ai sensi dell'art. 148-bis TUEL, in ragione del fatto che la tutela dell'equilibrio dinamico di bilancio non può frustrare la «priorità dell'impiego delle risorse disponibili per le spese obbligatorie e, comunque, per le obbligazioni perfezionate, in scadenza o scadute». (Corte costituzionale, sentenza n. 250/2013, enfasi aggiunta). Infatti, in caso di trasferimenti di scopo, la destinazione specifica costituisce uno strumento per il coordinamento della finanza pubblica (art. 117 comma terzo Cost) e per il rispetto di vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (art. 117 comma primo Cost.) che rende prioritaria e obbligatoria la destinazione e la spesa".

Come si diceva, al Comune è stato chiesto di trasmettere una relazione sulle modalità di attuazione del c.d. blocco dei programmi di spesa. A riguardo, con nota n. 62566/2019 l'Ente si è limitato a inviare le "direttive" sul punto del Segretario Generale (all. 1) e una "relazione" dell'Organo di Revisione (all. 2).

In tali "direttive", il Segretario Generale, dopo aver ricordato alcuni concetti espressi dalla Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione Campania sul punto (cfr. deliberazione SRC Campania n. 267/2017), si è limitato a chiedere che i proponenti e i Dirigenti, in sede di parere tecnico sugli atti deliberativi ovvero sulle determinazioni di impegno, attestassero il rispetto delle indicazioni di cui alla citata giurisprudenza campana.

Per quanto riguarda la relazione dell'Organo di Revisione, si tratta di una sostanziale presa d'atto in cui il Collegio afferma di aver esaminato i contenuti delle determine nn. 1137-1283, di ordinaria amministrazione della cosa pubblica. Peraltro, la citata delibera n. 1283 è datata 22.6.2018 e anche la "relazione" dell'Organo di Revisione si ferma a quella data.

In sostanza, nonostante specifica richiesta della Sezione, nessuna esaustiva relazione è stata fornita sugli effetti del "blocco di spesa"; inoltre, dai dati disponibili a rendiconto, non parrebbe esserci stato una effettiva contrazione di spese di parte corrente.

Alla luce di quanto precedentemente esposto, risulta evidente che il Comune di Crotone non ha rimosso le anomalie censurate in più occasioni dalla Sezione e da ultimo ribadite con deliberazione n. 138/2018; inoltre, allo stato, sulla base delle informazioni rese dall'Ente, non sembra - non avendo l'Ente fornito valide ragioni che possano indurre a diverso convincimento - che l'intervenuta preclusione dei

programmi di spesa abbia prodotto positivi effetti riequilibrativi degli assetti di bilancio.

Pertanto, tutto ciò considerato, la Sezione ritiene allo stato necessario confermare la già disposta preclusione dell'attuazione dei programmi di spesa a carattere discrezionale e non necessitato e comunque, *pro quota parte*, dei programmi che, al loro interno, consentono spese non obbligatorie; tale preclusione viene disposta sino alle risultanze della gestione 2019.

Resta fermo che la preclusione sopra indicata non opera per le spese di carattere necessitato e/o obbligatorio che l'Ente dovrà sostenere per far fronte all'emergenza sanitaria legata al COVID 19.

P. Q. M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Calabria

ACCERTA

ai sensi dell'art. 148-bis, comma 3, TUEL, la permanenza delle criticità compiutamente descritte in parte motiva e già oggetto di rilievo da parte della deliberazione SRC Calabria n. 138 del 2018 e, conseguentemente,

CONFERMA

la già disposta preclusione dell'attuazione dei programmi di spesa a carattere discrezionale e non necessitato e comunque, *pro quota parte*, dei programmi che, al loro interno, consentono spese non obbligatorie, sino alla verifica dei risultati attesi nella gestione dell'esercizio 2019.

Resta fermo che la preclusione sopra indicata non opera per le spese di carattere necessitato e/o obbligatorio che l'Ente dovrà sostenere per far fronte all'emergenza sanitaria legata al COVID 19.

ORDINA

che la presente deliberazione sia:

trasmessa via PEC a cura della Segreteria:

- Al Commissario prefettizio nominato per la gestione provvisoria del comune di Crotona (KR);

- al Collegio dei Revisori del Comune di Crotona (KR);
pubblicata, dall'Ente, secondo quanto previsto dall'art. 31 del D.Lgs. n. 33/2013,
comunicando, a questa Sezione, tale adempimento nei 30 giorni successivi alla
pubblicazione.

Così deciso, nella Camera di consiglio del 21 aprile 2020.

Il Relatore

Stefania Anna DORIGO

Firmato digitalmente da

Stefania Anna Dorigo

CN = Dorigo Stefania Anna

O = Corte Dei

Conti/80218670588

C = IT



Il Presidente

Vincenzo LO PRESTI

VINCENZO LO PRESTI
CORTE DEI
CONTI/80218670588
21.04.2020 10:35:41
UTC

Depositata in segreteria il

21 APR 2020

Il Direttore della segreteria

Elena RUSSO

**CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER LA CALABRIA**

PER COPIA CONFORME

Si attesta che la presente copia composta
di n. 45 fogli è conforme all'originale
depositato in segreteria

Il Direttore di Segreteria

Catanzaro, 21 APR 2020 **Il Direttore della Segreteria**

Dr. Elena Russo