



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 29 marzo 2023

composta dai magistrati:

Maria Elisabetta LOCCI	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere, relatore
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Primo Referendario
Paola CECCONI	Referendario
Fedor MELATTI	Referendario
Daniela D'AMARO	Referendario
Chiara BASSOLINO	Referendario
Emanuele MIO	Referendario

VISTI gli artt. 81, 97, 100, 117 e 119 della Costituzione;

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di Controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, modificato con le deliberazioni delle Sezioni Riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229, del 19 giugno 2008;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali (TUEL);

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131;

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

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n.196;

VISTO il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118;

VISTO l'art. 148-bis, comma 3, del TUEL, così come introdotto dalla lettera e), del comma 1 dell'art. 3, decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 213 del 7 dicembre 2012;

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Bilancio di previsione 2019-2021, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 19/SEZAUT/2019/INPR;

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Rendiconto dell'esercizio 2019, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 9/SEZAUT/2020/INPR;

VISTA la deliberazione n. 21/2021/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2021;

VISTE le ordinanze presidenziali n. 20/2021/INPR e n. 27/2021/INPR con le quali sono stati ripartiti fra i Magistrati in servizio presso la Sezione i controlli rientranti nel programma di lavoro per l'anno 2021 e approvati i criteri di selezione degli enti da assoggettare al controllo;

ESAMINATE le relazioni sul Bilancio di previsione 2019-2021 e sul rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2019, redatte dall'Organo di revisione del Comune di Castelmasa (RO) sulla base dei criteri indicati dalla Sezione delle Autonomie con le deliberazioni sopra indicate;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 8/2023 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Relatore, Consigliere Elena Brandolini;

FATTO

1. La Sezione ha esaminato la documentazione relativa al Comune di Castelmasa (RO), ente di piccole dimensioni (n. 4.079 abitanti alla data del 31/12/2018), ed in particolare:

- le relazioni-questionari sul rendiconto relativo all'esercizio finanziario 2019 e sul bilancio di previsione 2019-2021, inoltrate dall'organo di revisione dell'Ente, in ottemperanza alle disposizioni normative di cui all'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, redatte in conformità alle indicazioni espresse dalla Sezione delle Autonomie con le deliberazioni di indirizzo riportate in premessa;
- le relazioni dell'Organo di revisione relative ai richiamati documenti del ciclo di bilancio;
- le certificazioni del saldo di finanza pubblica per l'esercizio 2019;
- gli schemi di bilancio presenti nella Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP).

Si premette che il Comune di Castelmassa è stato destinatario:

- della deliberazione n. 443/2018/PRSE con la quale questa Sezione, nel concludere l'esame della documentazione inerente al Rendiconto dell'esercizio 2015 ha evidenziato criticità relative al FCDE;
- della deliberazione n. 210/2019/PRSE con la quale la Sezione, nel concludere l'esame della documentazione inerente al Rendiconto dell'esercizio 2016, ha rilevato criticità in relazione all'utilizzo delle anticipazioni di tesoreria;
- della deliberazione n. 89/2022/PRSP con la quale questa Sezione, nel concludere l'esame della documentazione inerente ai Rendiconti degli esercizi 2017 - 2018 ed ai bilanci di previsione 2017-2019 e 2018-2020 ha evidenziato criticità in relazione alla violazione dei termini di legge per la trasmissione alla BDAP delle risultanze del bilancio di previsione 2017; alle incongruenze di dati in relazione al metodo di calcolo utilizzato ed alla congruità del FCDE; alla sofferenza nella capacità di riscossione in conto residui e in conto competenza; al reiterato utilizzo delle anticipazioni di tesoreria a fronte di una ricorrente carenza di liquidità; alla mancata valorizzazione della cassa vincolata; al mancato rispetto del parametro di deficitarietà n.9 (*“Eventuale esistenza al 31 dicembre di anticipazioni di tesoreria non rimborsate superiori al 5 per cento rispetto alle entrate correnti”*) nel 2017 e P3, indicatore 3.2 (*“anticipazioni chiuse solo contabilmente”*) > di 0; alla tardività nei pagamenti; al mancato rispetto, nell'esercizio 2017, del parametro di deficitarietà n. 7 sullo stock del debito (270,43% su un limite del 150%) e presenza di contratti derivati in assenza di costituzione di apposito fondo rischi; alle carenze nel sistema informativo, che non consentiva di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'Ente e le sue società partecipate; alla mancata adozione, da parte del responsabile del servizio finanziario, limitatamente al 2017, delle linee di indirizzo e/o coordinamento per l'ordinario svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari.

1.1. L'analisi svolta ha evidenziato talune incongruenze di dati e criticità della gestione, che hanno reso necessario approfondimenti istruttori, formulati con nota prot. n. 12179 del 22 novembre 2021, in risposta ai quali l'Ente ha fornito i dovuti chiarimenti con nota prot. n. 15749 del 2 dicembre 2021 - a firma congiunta del Sindaco e dell'Organo di revisione – (acquisita al prot. C.d.c. n. 12712 del 03/12/2021).

In particolare, gli approfondimenti istruttori hanno riguardato le criticità riscontrate in relazione:

- al risultato della gestione finanziaria;
- alla evoluzione del Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità (in seguito: FCDE);
- all'avanzo di amministrazione ed ai relativi accantonamenti;
- all'utilizzo delle anticipazioni di tesoreria;
- alla tardività nei pagamenti;
- all'indebitamento.

Va, altresì, evidenziato che, come per gli esercizi precedenti, anche nell'esercizio finanziario 2019 emergono aspetti di criticità in relazione alla sofferenza diffusa nella capacità di riscossione, sia in conto residui che in conto competenza, sia in relazione al recupero dell'evasione tributaria.

Inoltre, anche se l'Organo di revisione non segnala, né nel Questionario né nella Relazione sulla proposta di deliberazione consiliare del rendiconto della gestione 2019 e correlato schema di rendiconto, situazioni di criticità in ordine alle partecipazioni societarie, emerge in atti che il sistema informativo non consente di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali con le proprie società partecipate e che ci sono organismi partecipati in perdita.

1.2. Fermo restando quanto sopra, la situazione contabile-finanziaria del Comune può essere così riassunta.

EQUILIBRI DI BILANCIO

La costruzione degli equilibri nel Bilancio di previsione 2019-2021 rispetta quanto stabilito dal D.lgs. n. 118/2011 sia a preventivo che a consuntivo.

Il rendiconto 2019 è stato approvato con i seguenti equilibri:

EQUILIBRI DI BILANCIO	RENDICONTO 2019
Risultato di competenza di parte Corrente (O1)	14.085,15
Equilibrio di bilancio di parte corrente (O2)	6.085,15
Equilibrio complessivo di parte corrente (O3)	42.910,51
Risultato di competenza di parte Capitale (Z1)	764,75
Equilibrio di bilancio in c/capitale (Z2)	764,75
Equilibrio complessivo di parte capitale (Z3)	764,75
Risultato di competenza (W1)	14.849,90
Equilibrio di bilancio (W2)	6.849,90
Equilibrio complessivo (W3)	43.675,26

L'Ente ha conseguito un risultato di competenza non negativo come prescritto dall'art. 1 comma 821 della legge n. 145/2018.

L'Ente ha verificato il conseguimento dell'equilibrio complessivo ai sensi e per gli effetti delle indicazioni rese dal decreto 1° agosto 2019.

L'avanzo è stato applicato nei limiti di quello determinato nell'esercizio precedente e della sua composizione.

Il saldo di parte corrente, al netto dell'avanzo utilizzato in entrata, risulta positivo, sia riferito alla gestione di competenza, sia riferito all'equilibrio complessivo di parte corrente.

Il grado di copertura delle spese correnti e rimborso prestiti non è adeguato (88,95%) ed è in costante peggioramento, mentre il grado di autonomia finanziaria è discreto (90,44%).

L'Ente ha fatto richiesta di anticipazione di liquidità, ai sensi dell'art. 1 c. 849 L.

145/2018), a Cassa DD.PP. per un importo di euro 442.855,06, che è stato restituito entro il 31/12/2019 (missione 1 programma 11) ed è compreso nell'importo relativo al rimborso prestiti del Tit. IV spesa.

Emerge dall'analisi che, nel complesso, il grado di realizzo in accertamenti delle previsioni, è buono con l'unica eccezione relativa al Tit. IV (20,48%) per il quale erano previste entrate per un importo di euro 6.970.795,86, accertate per un importo di euro 1.427.852,90 e riscosse per un importo di euro 412.029,27.

La velocità di riscossione in conto competenza non è particolarmente efficace (Tit. I: 67,85%; Tit. II: 73,04%; Tit. III: 47,82%; Tit. IV: 28,86%).

La velocità di riscossione delle entrate da recupero evasione tributaria si attesta al 29,312% (riscossi complessivamente euro 38.261,45 su un accertato di euro 130.549,10).

Sulle rilevate criticità è stato esperito approfondimento istruttorio.

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

	Rendiconto 2019
Fondo cassa	0,00
Residui attivi	3.744.548,09
Residui passivi	2.195.995,45
FPV	948.677,13
Risultato di amministrazione	599.875,51
Totale accantonamenti	439.473,65
<i>Di cui: FCDE</i>	<i>438.903,65</i>
Totale parte vincolata	152.000,00
Totale parte destinata agli investimenti	0,00
Totale parte libera	8.401,86

Rispetto all'esercizio 2018, si è verificato che il risultato di amministrazione è diminuito (- 15,18%), come anche la quota disponibile (- 59,42%). L'incidenza dei residui sull'avanzo è pari al 258,15%, mentre il fondo cassa è nullo. Nel 2018, rispetto al 2017, si era avuto un decremento del 18,90% del risultato di amministrazione, ma la quota disponibile aveva registrato un incremento (nel 2017 era nulla, nel 2018 si attestava ad euro 20.706,32).

Come per gli esercizi precedenti, anche per il 2019 si è resa necessaria attività istruttoria in relazione alla determinazione del FCDE, finalizzata a comprendere le modalità di calcolo dello stesso.

CAPACITÀ DI RISCOSSIONE

Con riferimento alla capacità di riscossione delle entrate proprie dell'Ente si osserva

quanto esposto nella seguente tabella:

	Rendiconto 2019 Accertamenti (a)	Rendiconto 2019 Riscossioni (b)	% (b/a)
Tit.1 residui (iniziali + riaccertati)	1.408.654,88	661.483,39	46,96%
Tit.1 competenza	2.549.866,00	1.730.172,40	64,85%
Tit.3 residui (iniziali + riaccertati)	813.916,81	216.671,30	26,62%
Tit.3 competenza	793.643,17	379.548,89	47,82%

Si riscontra una sofferenza generalizzata nella capacità di riscossione sia in conto residui che in conto competenza. Inoltre, i residui attivi di competenza, sia nel loro complesso che con riferimento ai correnti, sono in forte aumento rispetto ai corrispondenti smaltiti. Il rapporto dei residui attivi, al netto del FCDE, sui residui passivi è superiore a 140% (150,53%), evidenziando dei rischi sulla tenuta degli equilibri.

L'Organo di revisione non segnala comunque particolari difficoltà in sede di riscossione. Va, tuttavia, osservato che l'indice annuale sulla tempestività dei pagamenti rilevante ai fini dell'art. 1, comma 1, del d.l. 24 aprile 2014, n. 66, si attesta su un valore positivo. Va precisato che il prospetto seguente espone il dato presente in BDAP; tuttavia, il dato attestato dell'Ente, presente nel sito web istituzionale, presenta due diversi indici: +59,14 calcolato sulla data della fattura e +21,36 sulla data della registrazione interna della fattura stessa.

SITUAZIONE DI CASSA

	Rendiconto 2019
Fondo cassa finale	0,00
Anticipazione di tesoreria	3.333.326,70
Cassa vincolata	0,00
Tempestività dei pagamenti	+21,36

L'Organo di revisione dichiara la corrispondenza tra le scritture dell'Ente e quelle del tesoriere.

L'Ente continua a fare ricorso alle anticipazioni di tesoreria. L'importo complessivo delle anticipazioni corrisponde ad euro 3.333.326,70, con un'esposizione di 365 gg., come già verificatosi nel 2017 e nel 2018.

Non sono state restituite anticipazioni per un importo di euro 535.621,88, che risultano essere a residuo.

L'Ente, anche per il 2019, non rispetta il parametro di deficitarietà P3, indicatore 3.2 ("anticipazioni chiuse solo contabilmente" > di 0), in continuità con il triennio 2015-2017 con riferimento al parametro n. 9 e con l'esercizio 2018 con riferimento al medesimo parametro P3, indicatore 3.2.

Nel triennio 2017-2019, le anticipazioni ricevute complessivamente, relativamente ad

ogni singolo esercizio, si aggirano sui 3,5 milioni di euro circa, ma lo scoperto nel 2019 è aumentato rispetto a quello degli anni precedenti e rappresenta il 16,07% delle anticipazioni concesse; nel complesso si è incrementato, rispetto al 2018, del 22,10%.

Sull'utilizzo delle anticipazioni di tesoreria e sulla riscontrata tardività nei pagamenti è stato esperito apposito approfondimento istruttorio.

INDEBITAMENTO

	Rendiconto 2019
Debito complessivo a fine anno	9.516.716,28

L'Ente rispetta il limite a rendiconto (6,5%), ma non rispetta il parametro di deficitarietà P4, indicatore 10.3 sulla sostenibilità del debito (22,50% sul limite di 16%), con un debito pro-capite di euro 2.333,10.

Non risultano fidejussioni.

Non risultano estinzioni anticipate, né rinegoziazione del debito ai sensi dell'art. 1, comma 961 e ss, della legge n. 145/2018 (come risulta dal questionario sul bilancio di previsione).

L'Ente si avvale delle agevolazioni garantite da Cassa DDPP per gli enti che hanno subito il terremoto del 2012; infatti, ha rinviato il rimborso della quota capitale relativa al 2019, che sarà restituita a partire dal 2020 in dieci rate; della stessa possibilità l'Ente si era avvalso nel 2018, rinviando il rimborso della quota 2018 a partire dal 2019.

Si ricorda la richiesta di anticipazione di liquidità a Cassa DDPP per l'importo di euro 442.855,06, interamente restituito.

L'Ente, inoltre, ha stipulato n. 2 contratti derivati per un importo complessivo, quale capitale di riferimento, di € 11.012.000,00 (capitale di riferimento corrispondente per entrambi ad € 5.506.000,00). Sono stati stipulati a seguito dell'emissione di B.O.C. nel 2006, a cui è seguito il contratto swap di ammortamento e, in corrispondenza, l'ulteriore derivato "Interest Rate Swap Collar" con cap 5,75%-floor 2,75%. Il tasso annuo relativo ai BOC ventennali emessi (che hanno consentito l'estinzione di mutui con Cassa DD.PP. al tasso del 7-7,5%) è, invece, del 3,96%.

I dati emergono dalla relazione dell'Organo di revisione e fanno riferimento al 31/12/2019.

Uno dei derivati, che scade nel 2026, ha mark to market positivo (€ 236.736) così come pure l'andamento (il differenziale dei flussi positivi e negativi) dal 2006 al 2019, che ha portato ad un totale di € 444.842,88. I flussi, sempre positivi ad esclusione degli esercizi 2007 e 2008, sono stati iscritti al Tit. III delle Entrate e sono stati destinati a spese correnti non ricorrenti e/o una tantum (come risulta dalla relazione di Giunta).

L'altro derivato (mark to market = € 4.425.329), che scade nel 2026, è stato sottoscritto con finalità di ammortamento e quindi non prevede flussi positivi, ma solo negativi (rate fisse di € 91.000 corrisposte ogni semestre) e non prevede l'estinzione anticipata. Alla

fine del 2019, sono state corrisposte n. 27 rate semestrali per il valore complessivo di € 2.457.000, accantonamento di capitale finalizzato alla restituzione dei B.O.C. di € 3.716.550.

Considerando l'andamento complessivo dei due contratti e dei relativi flussi emerge che i flussi positivi del primo non compensano le rate di ammortamento del secondo, che sono fisse; tuttavia, nel biennio 2018-2019 si è potuto verificare un aumento dei flussi positivi, comportante, quindi un miglioramento del trend complessivo dei differenziali (che si conferma all'1,02%); questi, nel complesso, rimangono comunque negativi e, con riferimento al 2019, incidono sulle entrate correnti per il 3,92% e sulle spese correnti per il 3,97%. I flussi positivi utilizzati per spese correnti non ripetitive e/o una tantum incidono sulle spese correnti per l'1,02%.

L'Ente, sulla base delle caratteristiche dei due derivati, non ha ritenuto di costituire un fondo rischi e l'organo di revisione ha evidenziato, nel questionario, che considerata la garanzia contrattuale "collar", il cui rischio è contenuto nel limite cap 5,75% - floor 2,75%, il limite di un'eventuale perdita annuale è previsto negli stanziamenti del bilancio di previsione.

Sulla situazione dell'indebitamento e dei derivati è stato esperito approfondimento istruttorio.

L'Ente dichiara di non avere in essere operazioni di partenariato pubblico-privato.

Si osserva inoltre, con particolare riferimento a quanto dichiarato dall'Organo di revisione per l'esercizio 2019, che:

- nelle domande preliminari del questionario non sono segnalati elementi di criticità;
- la trasmissione dei dati alla banca dati BDAP è avvenuta nei termini;
- il Rendiconto per l'esercizio 2019 è stato approvato entro i termini di legge (approvato in data 23/6/2020);
- c'è coerenza nell'ammontare del FPV iscritto nei bilanci degli esercizi 2017-2018-2019 e non si segnalano criticità in ordine alla sua contabilizzazione;
- non vi sono passività potenziali non coperte da apposito accantonamento di avanzo;
- non sono segnalati debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento;
- la spesa per il personale rispetta i vincoli sanciti dalla normativa vigente; non vengono segnalate criticità in ordine alla contrattazione integrativa;
- l'Ente non ha assunto uno specifico provvedimento per l'adozione del Piano della Performance ma lo ha approvato insieme al PEG in data 13/04/2019, in ritardo rispetto ai termini di legge;
- la contabilizzazione dei servizi per conto terzi rispetta il principio contabile;

- L’Ente ha provveduto alla tenuta dell’inventario e della contabilità economico-patrimoniale;
- l’Organo di revisione non segnala, né nel Questionario né nella sua relazione, situazioni di criticità in ordine alle partecipazioni societarie, se non relativamente al sistema informatico che non rileva i rapporti finanziari, economici e patrimoniali con i propri organismi partecipati. Ci sono organismi partecipati in perdita.

DIRITTO

2. In via preliminare occorre evidenziare che sebbene le riscontrate incongruenze di dati e criticità della gestione non integrino fattispecie di irregolarità sanzionabili, nei termini di cui al comma terzo dell’art. 148-bis T.U.E.L., il Collegio in ordine alle stesse rinviene la necessità di richiamare l’attenzione dell’Ente – in particolare degli organi politici e degli organi tecnici di controllo (Responsabile dei servizi finanziari, Revisori dei conti, Segretario comunale), ognuno per la parte di competenza – affinché possano, per il futuro, essere adottate le opportune misure di autocorrezione, di esclusiva competenza dell’Ente destinatario, atte a promuoverne l’eliminazione (*ex plurimis*: Corte Costituzionale, sentenze n. 198 del 2012, n. 60 del 2013, n. 40 del 2014, n. 155/2015, n. 188/2016, n. 228 del 2017). Pertanto, il controllo in questione, in quanto finalizzato alla verifica del rispetto delle regole giuridico-contabili che presiedono alla sana gestione finanziaria, si estrinseca anche attraverso le forme della delibera-segnalazione contenente le riscontrate irregolarità/criticità le quali, seppur non connotate da gravità tale da incidere nell’immediato sugli equilibri finanziari, ove reiterate, potrebbero ingenerare comunque gravi squilibri gestionali.

Occorre, inoltre, richiamare le linee guida della Sezione delle autonomie (in particolare le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Bilancio di previsione 2019/21, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 19/SEZAUT/2019/INPR e le linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Rendiconto dell’esercizio 2019, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 9/SEZAUT/2020/INPR) ove si è sottolineata l’opportunità di proseguire nel monitoraggio degli istituti più rilevanti del sistema armonizzato, focalizzando l’attenzione su specifici profili gestionali indicativi della capacità di perseguire un’effettiva stabilità di medio-lungo termine. Pertanto, in continuità con il percorso già intrapreso per il passato, ed in conformità alla ormai consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, anche per l’esercizio in esame è stata privilegiata l’analisi degli aspetti principali della gestione, ossia: gestione finanziaria, risultato di amministrazione, indebitamento.

L’esame della Corte, va peraltro precisato, è limitato ai profili di criticità ed irregolarità segnalati nella pronuncia, sicché l’assenza di uno specifico rilievo su altri profili non può essere considerata quale implicita valutazione positiva.

Per quanto sopra premesso, all’esito dell’analisi svolta e dell’intervenuta interlocuzione con l’Ente la Sezione, pur tenendo in debita considerazione quanto da questi rappresentato, precisato e documentato in sede istruttoria, non può esimersi dal richiamare l’attenzione sui riscontrati profili di criticità della gestione e sulle

conseguenziali osservazioni e raccomandazioni di seguito esposte.

2.1. Risultato della gestione finanziaria

Come rappresentato in parte narrativa, sulla base dei dati presenti in BDAP, con riferimento all'esercizio 2019, in sede di rendiconto gli equilibri della gestione di competenza (W1) sono rispettati, garantendo, quindi, anche il rispetto dei vincoli di finanza pubblica, come anche si sono riscontrati i saldi positivi relativi sia all'equilibrio di bilancio (W2) che all'equilibrio complessivo (W3), nonché all'equilibrio di parte corrente in funzione della copertura degli investimenti pluriennali.

Fermo restando ciò, è emerso un grado di copertura delle spese correnti e per rimborso prestiti non sufficiente (88,95%), in peggioramento rispetto al 2018 (99,82%) e ancor di più rispetto al 2017 (108,23%).

Sebbene, poi, si rilevi un buon grado di trasformazione delle previsioni in accertamenti per le entrate proprie (Tit. I: 98,60%; Tit. II: 70,49%; Tit. III: 83,99%), tuttavia, il Tit. IV, presenta uno scostamento consistente. Infatti, per esso il grado di trasformazione della previsione in accertamenti corrisponde al 20,48%, essendo state accertate entrate per euro 1.427.852,90 su una previsione di euro 6.970.795,86. Tale sofferenza è confermata anche per la velocità di riscossione di competenza in relazione alla quale, per il Tit. IV, sono stati riscossi solo euro 412.029,27 (28,86% sull'accertato).

In via generale, la velocità di riscossione in conto competenza risulta poco efficace, con riferimento soprattutto alle entrate del Tit. III e, ovviamente, del Tit. IV (Tit. I: 67,85%; Tit. II: 73,04%; Tit. III: 47,82%; Tit. IV: 28,86%). In sofferenza anche la velocità di riscossione delle entrate da recupero evasione tributaria che evidenzia una riscossione complessiva di euro 38.261,45 su un accertato di euro 130.549,10 (29,31%).

In sede istruttoria, quindi, è stato chiesto all'Ente di fornire maggiori e più approfondite notizie sulle criticità rilevate, con particolare riferimento alle misure adottate o in corso di adozione al fine di salvaguardare gli equilibri di bilancio.

In riscontro, l'Ente ha motivato il peggioramento del grado di copertura delle spese correnti e rimborso prestiti con l'andamento delle entrate tributarie, con particolare riferimento all'accertamento e verifica di IMU e TARI, le cui procedure, a causa della carenza di organico, è rallentata. Nel 2020 l'attività si è praticamente bloccata a causa della crisi pandemica. L'Ente ha precisato che il FCDE relativo alla tipologia 101 (tipologia imposte, tasse, ecc.) ammonta, a consuntivo 2019, ad euro 300.442,80.

Quanto allo scostamento tra previsioni e realizzo in accertamenti del Tit. IV, l'Ente ha fornito un prospetto di dettaglio, da cui emerge il mancato accertamento del contributo statale per la messa in sicurezza di edifici pubblici e viabilità ex art. 1, comma 853 della legge di bilancio 2018, per un importo di euro 5.507.980,00 (codice bilancio 4.03.01.01.001). Il contributo, previsto in sede previsionale e iscritto a seguito di istanza presentata entro il 20/9/2018 al Ministero dell'Interno (portale TBEL), non è stato concesso (nel decreto interministeriale del 6/3/2019, l'Ente non è risultato beneficiario).

L'Ente ha precisato che, al netto di tale importo, risulterebbe accertato il 97,60% dello stanziato.

Lo scostamento, invece, *“degli incassi di competenza rispetto agli accertamenti per € 1.015.822,82, si riferiscono a contributi per investimenti di prevalenza regionale, che saranno incassati a rendicontazione degli stati di avanzamento dei lavori oggetto del finanziamento in conto residui attivi negli esercizi successivi”*.

L'analisi ha confermato che, al netto dei contributi statali, l'accertato rappresenta il 97,61% dello stanziato. Però il riscosso rispetto all'accertato permane attestato al 28,86%.

La Sezione prende atto di quanto precisato dall'Ente e delle difficoltà evidenziate, tuttavia, deve richiamare ancora una volta l'Ente sulla necessità di valutare attentamente le inefficienze riscontrate, nonché le relative cause, al fine di intraprendere le conseguenti azioni, soprattutto in sede di determinazione delle previsioni di entrata, in modo da rendere maggiormente efficiente la propria capacità di riscossione delle entrate accertate e di marginalizzare il rischio di perdita, nonché sulla necessità di vigilare sull'andamento del fenomeno, anche in vista della adozione di misure di cautela ulteriori che dovessero rendersi necessarie per la salvaguardia degli equilibri di bilancio.

Va, in proposito, evidenziata anche la riscontrata sofferenza diffusa nella capacità di riscossione, sia in conto residui che in conto competenza, a cui si accompagna analoga sofferenza nella capacità di riscossione delle entrate derivanti dal contrasto all'evasione tributaria di cui si è detto in parte narrativa.

Infatti, il tasso di smaltimento dei residui attivi oscilla tra il 30,43% (Tit. II) e il 57,66% (Tit. IV) e l'incidenza del totale dei residui attivi sul totale degli accertamenti corrisponde a 39,62% mentre l'incidenza sul totale dei residui attivi dell'insieme dei residui del Tit. I e III corrisponde al 59,35%. Inoltre, i residui attivi, sia nel loro complesso che con riferimento ai correnti, di competenza, sono in forte aumento rispetto ai corrispondenti residui smaltiti.

Il tasso di smaltimento dei residui passivi oscilla dal 32,96% (Tit. II) al 71,83% (Tit. I) e l'incidenza del totale dei residui passivi sul totale degli impegni corrisponde a 24,61%. Inoltre, il rapporto dei residui attivi, al netto del FCDE, sui residui passivi si attesta al 150,53% evidenziando potenziali rischi sulla tenuta degli equilibri.

La Sezione reitera quindi le osservazioni già formulate con la precedente deliberazione n. 86/2022/PRSP di cui richiama ancora una volta le raccomandazioni per il perseguimento di ogni utile e possibile sforzo al fine di prevenire potenziali pregiudizi alla tenuta dell'equilibrio strutturale dell'Ente, tenuto altresì conto della esiguità della parte disponibile dell'avanzo di amministrazione (euro 8.401,86) di cui si dirà appresso.

2.2. Avanzo di amministrazione ed evoluzione del FCDE

Come evidenziato in parte narrativa, emerge una forte contrazione, rispetto all'esercizio 2018, sia del risultato di amministrazione di cui alla lett. A del prospetto dimostrativo che della parte disponibile di cui alla lett. E del medesimo prospetto. Il primo (risultato di amministrazione) pari ad euro 599.875,51 è diminuito del 15,18% (nel 2018 si attestava ad euro 707.236,26 mentre nel 2017 era pari ad euro 872.077,14), il secondo (quota disponibile) si attesta a euro 8.401,86 con una contrazione del 59,42% (nel 2018 era pari ad euro 20.706,32 mentre nel 2017 era pari a zero).

Emerge poi che l'FCDE assorbe quasi completamente la quota accantonata (euro 438.903,65 su euro 439.473,65). Inoltre, dal prospetto sulla composizione del FCDE presente in BDAP, è emerso che il FCDE rappresenta una percentuale piuttosto modesta rispetto al volume dei residui attivi conservati (12,18% sul totale dei residui e 17,79% su quelli di parte corrente) e il prospetto riepilogativo riportato nella relazione dell'Organo di revisione, allegata al rendiconto, pur se dettagliato, non fornisce informazioni sui calcoli effettuati.

In sede istruttoria, pertanto, è stato chiesto all'Ente di fornire ulteriori e più approfondite notizie al riguardo, nonché una breve relazione comprensiva dei calcoli che hanno portato alla costituzione del FCDE al 31/12/2019.

A riscontro, l'Ente ha fornito un prospetto riepilogativo delle tipologie di entrata considerate di dubbia esigibilità, che corrisponde a quello presente anche nella relazione dell'Organo di revisore (e nella relazione di Giunta) nonché ai dati esposti in BDAP. L'Ente ha fornito anche i singoli prospetti, relativi al calcolo di ogni singola categoria, che confermano i dati del prospetto riepilogativo e quelli in BDAP precisando: *“in merito alla metodologia e costituzione del FCDE si è provveduto secondo le modalità indicate nel principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato 4/2 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni e integrazioni, in considerazione delle categorie di entrate che possono dare luogo a crediti di dubbia e difficile esazione (...)”* e spiegando nel dettaglio il procedimento seguito da cui emerge che il FCDE, quindi, è il risultato dell'applicazione, sul totale dei residui di ogni tipologia di entrata, della percentuale di completamento a 100.

La Sezione prende atto.

2.3. Reiterato utilizzo delle anticipazioni di tesoreria. Mancata valorizzazione della cassa vincolata. Sforamento del parametro P3, indicatore 3.2.

Permane, anche nell'esercizio 2019, la criticità - già evidenziata nei precedenti cicli di controllo - in relazione al reiterato e costante ricorso all'istituto delle anticipazioni di tesoreria, per importi considerevoli (euro 3.333.326,70), con esposizione continuativa per 365 giorni all'anno, resa ancor più critica dalla mancata restituzione al 31/12 di importi significativi (euro 535.621,88).

Anche per il 2019, come per gli esercizi precedenti, non viene rispettato il parametro di deficitarietà P.3, indicatore 3.2 (*“anticipazioni chiuse solo contabilmente”* > di 0).

Come già rappresentato in parte narrativa, nel triennio 2017-2019, le anticipazioni ricevute complessivamente, relativamente ad ogni singolo esercizio, si aggirano sui 3,5 milioni di euro circa, ma lo scoperto nel 2019 è aumentato rispetto a quello degli anni precedenti e rappresenta il 16,07% delle anticipazioni concesse nel complesso e si è incrementato, rispetto al 2018, del 22,10%.

Va anche evidenziato che, in entrambi gli esercizi considerati, il fondo cassa è pari a zero e la cassa vincolata non valorizzata.

In sede istruttoria è stato, pertanto, chiesto all'Ente di fornire le motivazioni giustificative con particolare riguardo alle cause che hanno e che continuano a determinare, in modo

costante, il deficit di cassa e lo squilibrio finanziario, nonché di rappresentare le iniziative e le misure adottate - o che si intendono adottare - al fine di evitare il reiterarsi ulteriore di tale criticità.

A riscontro, come già rappresentato relativamente agli esercizi precedenti, l'Ente ha ricordato che già da tempo sta cercando di allineare la dinamica degli incassi con i pagamenti al fine di stabilire un idoneo equilibrio di cassa, tuttavia il Comune versa in una situazione di evidente atipicità in quanto Comune di poco più di 4.000 abitanti, con estensione territoriale limitata (11,90 Km² -tra i più piccoli della provincia di Rovigo), con una densità abitativa di 344 abitanti per Km², la più alta dopo il Comune capoluogo, e, nonostante le piccole dimensioni, deve sostenere valori ed erogare servizi, alla stregua di enti di classe superiore (10.000 abitanti), sia alla propria cittadinanza che alle popolazioni dei comuni limitrofi più piccoli che *“sono addirittura sprovvisti anche dei servizi inerenti all'istruzione pubblica (scuola elementare e scuola media di primo grado)”*.

Infatti, nel territorio del Comune sono collocate strutture di servizio pubblico interterritoriale, quali comando compagnia carabinieri, distaccamento vigili del fuoco, centro infanzia, scuole infanzia, scuola primaria, scuola secondaria di primo e secondo grado, centro intercomunale di protezione civile, centro sociale anziani, impianti sportivi e piscina, mercato, fiera annuale di rilevanza nazionale, teatro.

I servizi erogati e le strutture ad essi preposte comportano costanti spese correnti per interventi manutentivi, con conseguente sfasatura tra le dinamiche della spesa rispetto a quelle delle entrate, con costante deficit di cassa, nonostante la già elevata pressione tributaria.

Oltre a ciò, l'Ente ha evidenziato di dover anticipare le spese in conto capitale in conseguenza della ritardata tempistica di erogazione dei contributi regionali di finanziamento degli investimenti (al 31/12/2019 rimanevano da incassare euro 104.203,62).

Quanto alle azioni intraprese per il superamento della situazione di stallo della cassa, l'Ente, in continuità con quanto rappresentato nelle precedenti note di chiarimento in relazione ai precedenti esercizi finanziari, ha confermato di stare attuando una serie di azioni di *“pilotaggio dei tempi attivi e passivi di cassa”*, nonché un contenimento e una riqualificazione delle spese correnti che consenta di riallineare i flussi attivi di liquidità con le spese realmente sostenibili.

L'Ente ha segnalato, comunque, che *“dalle rilevazioni del corrente esercizio 2021,si evince il decrescere dell'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria, in ogni caso, per le circostanze dell'attuale pandemia COVID-19, si ritiene ancora problematico delineare un asse temporale di breve periodo che consente la sostanziale riduzione di accesso all'anticipazione”*.

Nel prendere atto, quindi, di quanto addotto ancora una volta dall'Ente in sede istruttoria e della peculiare situazione in cui versa il Comune di Castelmassa, la Sezione ricorda, anche in questa sede, che il ripetuto utilizzo di anticipazioni di tesoreria rientra tra gli indicatori che denotano uno squilibrio finanziario. È pertanto doveroso per l'Ente

intraprendere concretamente le azioni correttive per eliminare la crisi anche temporanea di liquidità, evitando in tal modo di introdurre indirettamente la trasformazione del debito di tesoreria in un debito a medio lungo termine, non consentito dalle attuali norme contabili. Il ricorso alle anticipazioni di tesoreria, infatti, costituisce una forma di finanziamento a breve termine, di carattere eccezionale, cui l'ente può ricorrere solo per superare transitorie situazioni di scarsa o insufficiente liquidità e non, invece, una forma sistematica di finanziamento, peraltro onerosa.

La Sezione, nel ricordare le proprie precedenti deliberazioni (n. 86/2022/PRSP e precedentemente n. 210/2019/PRSE) richiama ancora una volta tutti gli organi preposti, sia politici che tecnici, ciascuno per quanto di propria competenza, sulla necessità di intraprendere effettivamente ogni utile sforzo per eliminare la crisi ormai costante di liquidità tenuto conto che l'attività dell'Ente sembra essere al limite del sostenibile stante il fondo cassa nullo, l'avanzo di amministrazione praticamente bloccato dagli accantonamenti (FCDE) e dai vincoli e la parte disponibile del risultato di amministrazione praticamente irrisoria.

2.4. Indice di tempestività di pagamento positivo

Anche per l'esercizio finanziario 2019 l'indice annuale sulla tempestività dei pagamenti rilevante ai fini dell'art. 1, comma 1, del d.l. 24 aprile 2014, n. 66, si attesta su un valore positivo (+59,14 giorni, calcolato a partire dalla data delle fatture, e +21,36, calcolato a partire dalla data della registrazione interna delle fatture medesime).

In sede istruttoria l'Ente ha rappresentato quanto segue: *<In riferimento all'indicatore relativo alla tempestività dei pagamenti, si dà atto che nel corso degli esercizi successivi sono state intraprese attività organizzative e gestionali che consentono un preciso monitoraggio delle scadenze commerciali, consentendo i pagamenti nei termini di legge>*.

Si reitera anche in questa sede, pertanto, il monito già espresso con la precedente deliberazione n. 86/2022/PRSP sulla necessità di intraprendere ogni utile azione al fine di rendere effettivo il rispetto delle tempistiche di legge per il pagamento dei creditori, anche in relazione all'obbligo previsto dall'art. 183, comma 8, TUEL, nonché alla possibile esposizione dell'Ente alle conseguenze risarcitorie nei confronti dei creditori medesimi.

2.5. Mancato rispetto del Parametro P4, indicatore 10.3 “sostenibilità dei debiti finanziari”

Come evidenziato in parte narrativa, l'Ente rispetta il limite dell'indebitamento a rendiconto (6,5%), ma non rispetta il parametro di deficiarietà P4, indice 10.3 (22,50% sul limite di 16%), con un debito pro-capite di euro 2.333,10 a cui si accompagna uno stock complessivo del debito non trascurabile (euro 9.516.716,28).

Inoltre, l'Ente si avvale delle agevolazioni garantite da Cassa DDPP per gli enti che hanno subito il terremoto del 2012; infatti, risulta rinviato il rimborso della quota capitale relativa al 2019, che sarà restituita a partire dal 2020 in dieci rate. Della stessa possibilità, va ricordato, l'Ente si è avvalso anche nel 2018, rinviando il rimborso della quota 2018 a partire dal 2019. È stata richiesta l'anticipazione di liquidità a Cassa DDPP per l'importo

di euro 442.855,06, comunque interamente restituito.

L'Ente si è avvalso dello strumento della finanza derivata avendo contratto n. 2 contratti derivati che andranno a scadenza nel 2026 per i quali non ha, comunque, ritenuto di costituire apposito fondo rischi in quanto il limite di un'eventuale perdita annuale è previsto negli stanziamenti del bilancio di previsione.

In sede istruttoria l'Ente ha precisato che: “ *per quanto riguarda l'elevato stock del residui debito 2019, a cui consegue il mancato rispetto del parametri di deficitarietà 10.3, si precisa che lo stesso è indicato al lordo dei mutui e prestiti ristorati dal rimborso degli oneri finanziari da parte statale o di altri Enti, ed inoltre, quello che maggiormente ricade è l'entità di € 5.506.000 riferita a BOC ventennali, emissione 2006, al tasso annuo al 3,96% con capitale a restituzione “bullet”, mediante i quali si è provveduto ad una ragionevole e confacente operazione di rifinanziamento, ai sensi dell'art. 41 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (finanziaria 2022), che ha permesso la riduzione degli oneri finanziari dell'indebitamento a carico dell'Ente a seguito dell'estinzione di mutui Cassa DD.PP., particolarmente onerosi, al tasso di interesse del 7-7,5%. Comprensibile che, valutando allora, in vigore di normativa diversa, non rilevavano particolari parametri di deficitarietà del debito, ciò ha consentito l'emissione dei BOC con capitale bullet rendendo l'operazione ancora più vantaggiosa. Infatti, il sistema di rimborso bullet consente la restituzione periodica degli interessi e l'accantonamento delle quote di capitale in apposito fondo (sinking found) all'uopo creato e gestito al di fuori del regime di tesoreria unica, oppure in alternativa, così come ha scelto il Comune di Castelmasa, di attivare idoneo contratto di swap di ammortamento del capitale come previsto dall'art. 41 comma 2 della citata Legge 28 dicembre 2001, n. 448.*

Consegue che la situazione del debito per € 5.506.000 dei BOC bullet rimane la medesima fino all'ultima rata (2026) coincidente con l'intera restituzione del capitale; quindi non rileva alcun beneficio nella dinamica di riduzione dello stock del debito fino a tale scadenza, così pure ai fini dello specifico parametro di deficitarietà.

Comunque, riteniamo di evidenziare che alla fine dell'esercizio 2019 sono state corrisposte n. 27 rate semestrali per il valore complessivo di € 2.457.000,00, equivalente per il Comune ad un accantonamento di capitale per la restituzione dei B.O.C. di € 3.716.550,00 (...)”.

Quanto alla rimodulazione del debito, ai sensi della legge 145/2018, l'Amministrazione ha evidenziato di essere esclusa dalla possibilità di avvalersene, in quanto ha usufruito delle agevolazioni discendenti dal terremoto subito nel 2012.

In relazione ai due contratti di finanza derivata, l'Ente ha fornito i dati aggiornati da cui emerge che il primo derivato (di ammortamento) è stato stipulato, come già detto, a seguito di emissione di BOC ed essendo stato sottoscritto per le finalità di ammortamento di cui al menzionato art. 41 della L. n. 448/2001, non prevede flussi di scambio positivi, e trattandosi di swap di ammortamento non è ipotizzabile l'estinzione anticipata. L'Ente ha precisato, altresì, che tale operazione garantisce “*un beneficio annuo di spesa corrente per il Comune di euro 93.300,00 a fronte di un alternativo accantonamento vincolato (sinking found) di quota annua pura di € 275.300 per la restituzione dell'intero capitale alla scadenza del 2026*”.

Per quel che riguarda il secondo contratto, l'Ente ha evidenziato che è stato stipulato tenendo conto del limite di rischio e senza up front e ne ha fornito i dati relativi ai flussi, da cui si evince che essi sono sempre stati positivi, ad eccezione di quelli relativi al 2007 e al 2008, in modo tale che i differenziali al 2019 hanno comportato una differenza positiva di euro 444.842,88.

La Sezione prende atto e reitera le raccomandazioni già in precedenza formulate con la deliberazione n. 82/2022/PRSP.

2.6. Carenze del sistema informativo

Permane anche per l'esercizio in esame, così come per gli esercizi precedenti, la criticità relativa al carente monitoraggio delle gestioni delle società partecipate, dal momento che il sistema informativo non consente di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'Ente e i suoi organismi partecipati (risposta negativa al quesito n. 9 della Sez. III del questionario). Emerge anche un organismo partecipato che ha chiuso l'esercizio in perdita.

La Sezione reitera le raccomandazioni già in precedenza formulate con la deliberazione n. 82/2022/PRSP.

3. In conclusione, quindi, la Sezione, al fine di prevenire potenziali pregiudizi per i futuri equilibri di bilancio, ravvisa la necessità di richiamare l'Amministrazione comunale sulle criticità sopra evidenziate con lo scopo di dare impulso alle opportune misure correttive, di esclusiva competenza dell'Ente destinatario, poiché le stesse benché non integranti fattispecie di gravi irregolarità sanzionabili nei termini di cui all'art. 148-bis, comma 3, sono comunque potenzialmente suscettibili di arrecare pregiudizio allo stabile mantenimento degli equilibri dell'Ente.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, nel concludere l'esame sulla documentazione inerente al bilancio di previsione 2019-2021 e al rendiconto 2019 del Comune di Castelmassa (RO):

- 1.** riscontra, nei termini di cui in parte motiva (punto 2.1) un peggioramento del grado di copertura delle spese correnti e per rimborso prestiti, una sofferenza diffusa nella capacità di riscossione, sia in conto residui che in conto competenza, a cui si accompagna analoga sofferenza nella capacità di riscossione delle entrate derivanti dal contrasto all'evasione tributaria. Reitera le osservazioni già formulate con la precedente deliberazione n. 86/2022/PRSP di cui richiama ancora una volta le raccomandazioni per il perseguimento di ogni utile e possibile sforzo al fine di prevenire potenziali pregiudizi alla tenuta dell'equilibrio strutturale dell'Ente, tenuto altresì conto della esiguità della parte disponibile dell'avanzo di amministrazione;
- 2.** riscontra, nei termini di cui in parte motiva (punto 2.3) il permanere della già rilevata, negli esercizi precedenti, criticità in relazione al reiterato e costante ricorso all'istituto delle anticipazioni di tesoreria, per importi considerevoli, alla mancata restituzione al 31/12 di importi significativi ed al mancato rispetto del parametro di deficitarietà P3, indicatore 3.2. Richiama ancora una volta tutti gli organi preposti, sia politici che

tecnici, ciascuno per quanto di propria competenza, sulla necessità di intraprendere effettivamente ogni utile sforzo per eliminare la crisi ormai costante di liquidità;

3. rileva che, anche per l'esercizio finanziario 2019, l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti è positivo. Raccomanda all'Ente di intraprendere ogni utile azione al fine di rendere effettivo il rispetto delle tempistiche di legge per il pagamento dei creditori, anche in relazione all'obbligo previsto dall'art. 183, comma 8, TUEL, nonché alla possibile esposizione dell'ente alle conseguenze risarcitorie;
4. rileva, nei termini di cui in parte motiva (punto 2.5) lo sfioramento del parametro di deficitarietà P4, indice 10.3 (22,50% sul limite di 16%). Raccomanda un attento monitoraggio della situazione finanziaria e del livello di indebitamento;
5. rileva il carente monitoraggio delle gestioni delle società partecipate, dal momento che il sistema informativo non consente di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'Ente e i suoi organismi partecipati. Richiama l'Ente sugli obblighi di controllo legati alla natura pubblica delle risorse utilizzate;
6. richiama, infine, l'attenzione degli organi tecnici (Responsabile dei servizi finanziari, organo di revisione, Segretario comunale, ognuno per la parte di competenza), e degli organi politici, sulla necessità di vigilare sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'Ente in relazione a tutte le criticità e/o irregolarità riscontrate: regole la cui violazione reiterata presenta profili di rischio per gli equilibri di bilancio futuri e per il mantenimento di una sana gestione finanziaria anche alle luce del nuovo articolo 147 quinquies e del rimodulato art. 153 del TUEL.

Rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Copia della presente pronuncia sarà trasmessa in via telematica, mediante l'applicativo Con.Te, al Presidente del Consiglio Comunale, al Sindaco ed all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Castelmasza (RO).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 29 marzo 2023.

Il Magistrato Relatore

Il Presidente

F.to digitalmente Elena Brandolini

F.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

Depositata in Segreteria il 17 maggio 2023

Il Direttore di Segreteria

F.to digitalmente Letizia Rossini