

Del. n. 15/2022/PRSP



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Pres. Sez. Maria Annunziata RUCIRETA	Presidente
Cons. Nicola BONTEMPO	Componente
Cons. Francesco BELSANTI	Componente
Cons. Paolo BERTOZZI	Componente
Cons. Patrizia IMPRESA	Componente
Primo Ref. Fabio ALPINI	Componente
Ref. Rosaria DI BLASI	Componente, Relatore
Ref. Anna PETA	Componente

Nella Camera di consiglio da remoto del 10 febbraio 2022;

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

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il regolamento (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 le successive modifiche e integrazioni;

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

VISTO l'art. 1, commi 166 e 167, della l. 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), che fa obbligo agli organi di revisione degli enti locali di inviare alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti apposite relazioni in ordine ai bilanci preventivi e ai rendiconti degli enti;

VISTO il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 e in particolare le modifiche introdotte nel d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Tuel);

VISTO l'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149;

VISTE le disposizioni procedurali relative al processo di armonizzazione dei sistemi contabili di cui al d.lgs. n. 118/2011, come modificato e integrato dal d.lgs. n. 126/2014;

VISTO l'art. 148-bis Tuel, introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. e), d.l. n. 174/2012, convertito dalla l. n. 213/2012, il quale prevede l'esame da parte delle Sezioni regionali di controllo dei rendiconti degli enti locali, da effettuare ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della l. n. 266/2005, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti nonché l'adozione di "specifiche pronunce di accertamento" nel caso in cui, nell'ambito della verifica di cui ai commi 1 e 2, emergano squilibri economico-finanziari, la mancata copertura di spese, la violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o il mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno;

CONSIDERATO che il citato comma 3 dell'art. 148-bis Tuel stabilisce che, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, l'ente locale adotti i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio e che tali provvedimenti correttivi siano trasmessi alla Sezione regionale di controllo che li verifica entro trenta giorni dal ricevimento, prevedendo inoltre che "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";

VISTO l'art. 85, comma 3, lett. e) e comma 8-bis del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito nella legge 24 aprile 2020 n. 27, emergenza epidemiologica COVID-19;

VISTO il Decreto del Presidente della Corte dei conti, n. 139 del 3 aprile 2020, recante "*Regole tecniche ed operative in materia di coordinamento delle Sezioni regionali di controllo in attuazione del decreto legge n. 18/2020*";

VISTO il decreto presidenziale 18 maggio 2020, contenente "*Regole tecniche e operative in materia di svolgimento delle camere di consiglio e delle adunanze in videoconferenza e firma digitale dei provvedimenti dei magistrati nelle funzioni di controllo della Corte dei conti*", la cui applicabilità è stata prorogata fino al 31 marzo 2022 con Decreto del Presidente della Corte dei conti, n. 341 del 31 dicembre 2021;

VISTA la propria deliberazione n. 4 del 29 marzo 2021, con la quale è stato approvato il programma di attività della Sezione regionale di controllo per il 2021, prevedendo, oltre all'esame congiunto dei rendiconti 2017 e 2018, anche l'estensione del controllo ai rendiconti dell'esercizio 2019;

VISTA le note n. 4120 del 21 maggio 2019, n. 9189 del 30 ottobre 2019 e n. 8638 del 11 dicembre 2020 con cui la Sezione ha dato avvio all'inserimento nel sistema Con.Te. dei questionari relativi ai rendiconti delle gestioni finanziarie 2017, 2018 e 2019;

VISTE le relazioni pervenute alla Sezione dall'organo di revisione del **Comune di CASOLE D'ELSA (SI)** in ordine ai rendiconti 2017, 2018 e 2019 e gli elementi acquisiti in sede istruttoria;

VISTE le Osservazioni del Magistrato Istruttore, recanti le risultanze dell'istruttoria condotta sui rendiconti 2017, 2018 e 2019, inviate all'Ente in data 31 gennaio 2022 (prot. n. 806) con avviso della facoltà dell'Ente stesso di far pervenire eventuali deduzioni (e documentazione a corredo ritenuta necessaria) entro e non oltre il 4 febbraio 2022, termine poi prorogato, su richiesta dell'ente (nota prot. 835 del 1° febbraio 2022), al 7 febbraio 2022 (prot. n. 841 del 1° febbraio 2022);

VISTE le deduzioni trasmesse dall'Ente, in relazione alle citate Osservazioni del M.I., con nota del 4 febbraio 2022 (ricevuta dalla Sezione in pari data, prot. 911);

VISTE le "linee-guida" per la redazione delle relazioni inerenti ai rendiconti 2017, 2018 e 2019, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazioni n. 16 del 24 luglio 2018, n. 12 dell'11 giugno 2019 e n. 9 del 28 maggio 2020;

VISTA la propria deliberazione n. 171 del 25 settembre 2014 relativa ai criteri per l'esame dei rendiconti degli enti locali relativi all'esercizio finanziario 2013, che si intendono confermati in via sostanziale anche per il controllo sui rendiconti di gestione dell'esercizio 2017, 2018 e 2019, con gli opportuni adattamenti al mutato quadro normativo, in particolare per quanto riguarda la riforma dei principi contabili introdotta dal d. lgs. 118/2011;

CONSIDERATO che la Sezione, tenuto conto del quadro normativo sopra richiamato, ritiene meritevoli di segnalazione non solo le questioni finanziarie e contabili che compromettono attualmente l'equilibrio di bilancio, ma anche i fenomeni suscettibili di determinare, in prospettiva, pericoli per la stabilità finanziaria dell'ente;

CONSIDERATO che, in funzione del modello di controllo adottato, la Sezione ritiene necessaria la segnalazione delle irregolarità con riferimento all'esercizio a cui si riferiscono. Tuttavia, richiede l'attivazione di interventi correttivi solo per le irregolarità ancora presenti al termine dell'esercizio 2019;

CONSIDERATO che l'esame svolto dalla Sezione ha avuto ad oggetto i seguenti profili: il risultato di amministrazione e le relative componenti (quota accantonata, quota vincolata, quota destinata), il fondo pluriennale vincolato la capacità di indebitamento, il rispetto del saldo e degli equilibri di finanza pubblica e la spesa del personale; tuttavia, come specificato nella citata deliberazione n. 171/2014, le irregolarità individuate dalla

Sezione non necessariamente esauriscono gli aspetti critici che possono essere presenti nella gestione degli enti, né quelli che possono profilarsi sulla base delle informazioni complessivamente rese nei questionari. Pertanto, il mancato riscontro dei profili che non hanno formato oggetto del controllo non ne comporta una valutazione positiva;

CONSIDERATO che, per le caratteristiche peculiari del controllo monitoraggio, l'esame della Sezione si basa sui dati contabili sinteticamente rappresentati dal singolo ente nel questionario e nella documentazione acquisita agli atti, prescindendo sia dall'analisi dei fatti gestionali sottostanti, sia dalla ricostruzione puntuale ed analitica delle effettive operazioni poste in essere durante la gestione: aspetti, questi, che potrebbero comunque essere oggetto di eventuali successive verifiche;

CONSIDERATO che la Sezione ritiene necessaria la segnalazione delle irregolarità riferite al permanere dei disavanzi emersi in sede di riaccertamento straordinario dei residui, pur non richiedendo l'adozione di ulteriori specifici atti nei casi in cui la copertura di detto disavanzo avvenga nel pieno rispetto del provvedimento di ripiano assunto ai sensi del d.m. 2 aprile 2015;

CONSIDERATO che le pronunce emesse dalla Sezione in sede di controllo-monitoraggio sono indirizzate all'organo elettivo e all'organo di vertice dell'ente, chiamati ad adottare le misure consequenziali per il ripristino degli equilibri di bilancio e della regolarità amministrativo-contabile;

UDITO il relatore, ref. Rosaria Di Blasi;

FATTO E DIRITTO

A seguito dell'esame dei dati finanziari relativi ai rendiconti degli esercizi 2017, 2018 e 2019 del **Comune di CASOLE D'ELSA (SI)**, come rappresentati nella relazione dell'organo di revisione e nei prospetti ad essa allegati, il magistrato istruttore - tenuto conto del complesso degli atti e delle informazioni acquisite nel corso dell'istruttoria - ha evidenziato le seguenti irregolarità, che danno luogo a pronuncia specifica.

Rendiconto 2017

Il risultato di amministrazione (R.A.) al 31.12.2017 è stato definito dall'ente con la delibera consiliare n. 39 del 14 maggio 2018, come modificata con la delibera consiliare n. 64 del 26 luglio 2019 al fine di adeguarne le risultanze ai rilievi effettuati dalla Sezione (Deliberazione n. 109/2019/PRSP) sui rendiconti degli esercizi 2015 e 2016, evidenziando un avanzo di amministrazione formale pari a 999.960,65 euro.

Tale avanzo, tuttavia, non è sufficiente a ricostituire i fondi accantonati (1.836.508,76 euro, di cui 1.054.363,11 euro al fondo crediti di dubbia esigibilità, 770.013,45 euro al fondo per la restituzione dell'anticipazione di liquidità ex d.l. n. 35/2013 e 12.132,20 euro per altri accantonamenti), vincolati (per 12.755,85 euro) e destinati ad investimenti (51.389,46 euro), complessivamente quantificati in 1.900.654,07 euro, per cui il risultato di amministrazione effettivamente accertato al 31 dicembre 2017 è negativo per 900.693,42 euro.

Ai fini della suddivisione del risultato 2017 nelle due componenti (ordinaria e da riaccertamento straordinario) va considerato che il disavanzo da riaccertamento

straordinario, quantificato in 353.023,04 euro al 31 dicembre 2016, deve essere ridotto, al termine dell'esercizio 2017, in misura almeno pari alla rata definita dall'ente nel piano di rientro (14.262,68 euro) e pertanto il disavanzo realizzato al termine dell'esercizio 2017, pari a 900.693,42 euro, si deve ritenere suddiviso in disavanzo della gestione per 561.933,06 euro e in disavanzo da riaccertamento straordinario per 338.760,36 euro.

Con la citata delibera consiliare n. 64/2019 l'ente, nel rilevare che il disavanzo rideterminato al termine dell'esercizio 2017, nonché quello rilevato al termine dell'esercizio 2018, come di seguito illustrato, non riusciva a trovare copertura nell'esercizio in corso, ha disposto l'avvio della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale ai sensi dell'art. 243-bis del Tuel, sulla quale la Sezione si è espressa, approvando il Piano di riequilibrio (PRFP), con la deliberazione dell'11 giugno 2020, n. 57/2020/PRSP.

Rendiconto 2018

Il risultato di amministrazione (R.A.) al 31.12.2018 è stato definito dall'ente con la delibera consiliare n. 53 del 30 aprile 2019, come modificata con la delibera consiliare n. 64 del 26 luglio 2019 al fine di adeguarne le risultanze ai rilievi effettuati dalla Sezione sui rendiconti degli esercizi 2015 e 2016, evidenziando un avanzo di amministrazione formale pari a 1.094.379,58 euro.

Tale avanzo, tuttavia, non è sufficiente a ricostituire i fondi accantonati (2.151.471,07 euro, di cui 1.387.112,00 euro al fondo crediti di dubbia esigibilità, 745.217,57 euro al fondo per la restituzione dell'anticipazione di liquidità ex d.l. n. 35/2013 e 19.141,50 euro per altri accantonamenti), vincolati (per 12.755,85 euro) e destinati ad investimenti (66.637,51 euro), complessivamente quantificati in 2.230.864,43 euro, per cui il risultato di amministrazione effettivamente accertato al 31 dicembre 2018 è negativo per 1.136.484,85 euro.

Ai fini della suddivisione del risultato 2018 nelle due componenti (ordinaria e da riaccertamento) va considerato che il disavanzo da riaccertamento straordinario, quantificato in 338.760,36 euro al 31 dicembre 2017, deve essere ridotto, al termine dell'esercizio 2018, in misura almeno pari alla rata definita dall'ente nel piano di rientro (14.262,68 euro) e, pertanto, il disavanzo realizzato al termine dell'esercizio 2018 si deve ritenere suddiviso in disavanzo della gestione per 811.987,17 euro e in disavanzo da riaccertamento straordinario per 324.497,68 euro.

Con la citata delibera consiliare n. 64/2019 l'ente, come già evidenziato, ha disposto l'avvio della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale ai sensi dell'art. 243-bis del Tuel ed ha definito il saldo da finanziare sulla base dei risultati accertati al termine dell'esercizio 2018. L'ente, tuttavia, ha erroneamente quantificato il fabbisogno da finanziare nel piano di riequilibrio in complessivi 2.000.000,00 euro, sulla base di una sovrastima del disavanzo ordinario accertato- alla data del 31/12/2018 - con la stessa deliberazione n. 64/2019.

L'ente, nello specifico, dopo aver correttamente determinato in 811.987,17 euro il disavanzo ordinario della gestione dell'esercizio 2018 (deliberazione consiliare n. 53 del 30 aprile 2019) l'ha ulteriormente (ed erroneamente) ricalcolato, nella delibera consiliare n.64/2019 citata, nella somma di euro 1.763.751,96 euro (con una sovrastima di 951.764,79 euro). A tale somma ha aggiunto l'importo di 236.248,04 euro per passività potenziali (connesse al possibile incremento del fondo crediti di dubbia esigibilità in

sede di rendiconto 2019) giungendo, così, alla quantificazione di 2.000.000,00 euro della massa passiva del PRFP.

Tabella n. 1- Massa passiva PRFP Casole D'Elsa.

(valori in euro)

Fabbisogno finanziario quantificato dall'ente nel PRFP	
a) Disavanzo ordinario da ripianare al 31.12.2018	1.763.751,96
b) Passività potenziali	236.248,04
Totale	2.000.000,00

Fonte PRFP comune di Casole d'Elsa approvato con delibera consiliare n. 88/2019

La Sezione, con la deliberazione n. 57/2020/PRSP, pur avendo valutato l'attendibilità del piano presentato dall'ente, ha evidenziato che il saldo effettivo da finanziare nel piano di riequilibrio era inferiore rispetto a quello erroneamente quantificato dall'ente nella delibera consiliare n. 64/2019 citata e l'ha rideterminato nell'importo complessivo di 1.048.235,21 euro, derivante dalla somma del disavanzo accertato, al termine dell'esercizio 2018, con la delibera consiliare n. 53 del 30 aprile 2019 (pari a 811.987,17 euro) e dell'ulteriore quota di passività potenziali stimate dall'ente (236.248,04 euro).

Tabella n. 2 - Fabbisogno finanziario effettivo.

(valori in euro)

Fabbisogno finanziario effettivo (alla data del 31/12/2018) rideterminato dalla Sezione	
a) Disavanzo ordinario da ripianare al 31.12.2018	811.987,17
b) Passività potenziali	236.248,04
Totale	1.048.235,21

Fonte: Sezione regionale controllo per la Toscana deliberazione n 57/2020/PRSP

La quota di disavanzo riconducibile alle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui (324.497,68 euro), invece, correttamente, non è stata inclusa dall'ente nella massa passiva del piano, seppur da ripianare in un arco temporale (2015-2044) in parte sovrapponibile alle annualità di vigenza del piano di riequilibrio (2019-2028).

Rendiconto 2019

Il risultato di amministrazione (R.A.) al 31.12.2019 è stato definito dall'ente con la delibera consiliare n. 43 del 15 luglio 2020, evidenziando un avanzo di amministrazione formale di 1.425.215,64 euro.

Tale avanzo non è sufficiente a ricostituire i fondi accantonati (2.325.764,35 euro, di cui 1.577.151,62 euro al fondo crediti di dubbia esigibilità, 720.234,23 euro al fondo per la restituzione dell'anticipazione di liquidità ex d.l. n. 35/2013, 10.000,00 euro per il fondo contenzioso e 18.378,50 euro per altri accantonamenti), vincolati (per 25.000,00 euro) e destinati ad investimenti (66.637,51 euro), complessivamente quantificati in 2.230.864,43 euro, per cui il risultato di amministrazione effettivamente accertato dall'ente (parte disponibile), al 31 dicembre 2019, è negativo per 992.186,22 euro.

In fase istruttoria, tuttavia, è emerso che l'ente, ha sottostimato l'importo da accantonare nel Fondo contenzioso e, pertanto, non ha correttamente quantificato il risultato di

amministrazione secondo quanto specificato, più dettagliatamente, nel successivo paragrafo.

1. Quantificazione del Fondo Contenzioso 2019

Il censimento dei contenziosi pendenti alla data del 31/12/2019, che l'ente ha effettuato a seguito di specifica richiesta istruttoria, ha evidenziato un contenzioso - relativo al compendio immobiliare c.d. "Le Vigne" - di importo particolarmente rilevante, instaurato nel 2012 e ancora oggi pendente, in secondo grado, davanti alla Corte d'Appello di Firenze. Nell'ambito di tale giudizio, già noto alla Sezione in quanto emerso nel corso dell'istruttoria sul Piano di riequilibrio approvato con la deliberazione n. 57/2020/PRSP, l'ente è risultato soccombente- in primo grado- a fronte di una richiesta di risarcimento danni conseguente all'annullamento, in autotutela, di un permesso a costruire rilasciato illegittimamente dall'ente.

Il Tribunale civile di Siena, con la sentenza di primo grado n. 1009/2017, ha condannato l'ente, in solido con altri due soggetti privati (il progettista e il direttore dei lavori dell'intervento edilizio privato, oggetto del permesso a costruire illegittimo), al pagamento della somma di 4.636.209,02 euro a titolo di risarcimento danni, oltre interessi, delle spese di lite pari a 88.519,00 euro (oltre rimborso spese generali, IVA, CPA) e delle spese di C.T.U. pari a 23.340,33 euro (oltre IVA e accessori di legge), per un importo complessivo di euro 5.114.064,38 che, nei rapporti interni tra i condebitori, determina un importo per il Comune di Casole d'Elsa pari a 1.704.688,13 euro (v. nota prot. 284 del 14 gennaio 2021 a firma del Vice-Segretario Comunale e relazione di stima del rischio soccombenza a firma dell'Avvocato dell'ente, pag. 5).

Il Tribunale ha, altresì, condannato le compagnie assicuratrici dei tre soggetti soccombenti (Comune, progettista e direttore dei lavori), a manlevare gli stessi nei limiti della quota da ciascuno dovuta all'attore vittorioso entro il massimale di ciascuna polizza, che per quel che attiene al comune di Casole D'Elsa ammonta a 1.000.000,00 euro.

Unitamente all'atto di impugnazione presso la Corte d'appello di Firenze, il comune ha proposto istanza di sospensione dell'efficacia esecutiva della sentenza, che è stata accolta in data 18.12.2017.

Nonostante la pendenza del contenzioso sopra indicato - instaurato nel 2012 - e la condanna al risarcimento del danno, già pronunciata in primo grado nel 2017, l'ente in sede di rendiconto dell'esercizio 2019 ha accantonato nel Fondo contenzioso l'esigua somma di euro 10.000,00.

Occorre evidenziare che l'ente non ha inserito la passività potenziale correlata al contenzioso in oggetto all'interno della massa passiva finanziata nel piano di riequilibrio. Nel corso dell'istruttoria sul Piano di riequilibrio è stato chiesto, pertanto, all'ente di indicare le eventuali modalità alternative previste per assicurare la copertura del rischio di soccombenza in secondo grado. L'ente, a fronte di tale richiesta, ha giustificato il mancato accantonamento al fondo rischi contenzioso sulla base - a suo avviso - di una duplice forma di tutela alternativa che ha indicato da un lato, nella copertura assicurativa RCT stipulata dall'ente (nel limite del massimale di 1.000.000,00) e dall'altro nello stanziamento sul bilancio di previsione 2019 di apposite risorse - per un importo complessivo di euro 861.000,00 - destinato a far fronte alle passività potenziali derivanti da eventuale sentenza definitiva di condanna. Per finanziare tale importo l'ente ha previsto di alienare i beni immobili del compendio immobiliare "Le Vigne", oggetto di abuso edilizio, acquisiti nel frattempo al proprio patrimonio.

La Sezione, tuttavia, nella deliberazione n. 57/2020/PRSP ha rilevato l'inidoneità dell'entrata derivante da alienazione di beni immobili a dare copertura alla potenziale spesa connessa all'eventuale futuro riconoscimento di debito fuori bilancio, derivante da sentenza esecutiva di condanna. Tale utilizzo è precluso, ad avviso della Sezione, dall'art. 194, comma 3 del Tuel che, nel disciplinare le modalità di finanziamento dei debiti fuori bilancio, rinvia all'art. 193 comma 3 che, a sua volta, consente di utilizzare i proventi derivanti da alienazioni di beni patrimoniali disponibili anche per fronteggiare situazioni di squilibrio di bilancio ma solo se riferite alla parte capitale.

Il Collegio, pertanto, ha affermato - nella stessa delibera - che l'ente, per neutralizzare l'eventuale impatto negativo di un'ipotetica condanna sugli equilibri di bilancio, fosse tenuto ad iscrivere un "congruo" accantonamento - a partire dal rendiconto 2019 - nel fondo rischi spese legali e contenzioso, dopo aver correttamente classificato la passività potenziale e individuato il c.d. coefficiente di rischio desumibile dal giudizio sulla probabilità di soccombenza (da effettuarsi a cura dell'avvocato dell'ente).

La delibera n.57/2020/PRSP citata prescriveva inoltre all'ente di indicare - in apposita relazione da inviare alla Sezione e, poi, nella nota integrativa del bilancio - i criteri di quantificazione impiegati, per consentire il sindacato di questa Corte sulla ragionevolezza ed adeguatezza delle scelte tecnico-discrezionali compiute dall'ente per la determinazione del fondo "congruo".

La Sezione, infine, aveva evidenziato all'ente la possibilità, prevista dai principi contabili (d. lgs. n. 118/2011 alleg. 4/2 par. 5.2), di ripartire l'accantonamento annuale in quote uguali tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione o a prudente valutazione dell'ente, in presenza di contenzioso di importo particolarmente rilevante. Avvalendosi di tale facoltà, l'ente avrebbe potuto suddividere l'importo del congruo accantonamento, in più annualità, tenuto conto della presumibile durata del contenzioso. A tal fine sarebbe stata necessaria, tuttavia, una manifestazione espressa di volontà supportata da adeguata motivazione (in senso conforme delib. Sez. reg. contr. Toscana n. 54/2021/PARI). Il Comune di Casole d'Elsa, invece, con nota prot. 7489 del 23 settembre 2021 alleg. 3 (scheda D2019) ha dichiarato di non aver accantonato risorse nel bilancio di previsione e che *"le risorse verranno accantonate in sede di consuntivo annuale. Abbiamo optato per questa scelta rivestendo, tali risorse, carattere di certezza."*

L'ente, inoltre, dando seguito alle prescrizioni contenute nella delibera della Sezione n. 57/2020/PRSP trasmetteva, con nota prot. n. 284 del 14 gennaio 2021, una relazione aggiornata sullo stato del contenzioso relativo al compendio immobiliare "le Vigne", comprensiva della classificazione della passività potenziale, della valutazione del grado di rischio soccombenza e della quantificazione dell'accantonamento ritenuto "congruo" dall'ente.

Partendo dalla distinzione tra debiti certi, passività probabili, passività possibili e passività da evento remoto, ricavata dai Principi contabili internazionali per il settore pubblico (IAS n.37 e IPSAS n. 19) e dal principio contabile OIC n.31 dell'Organismo Italiano di contabilità, l'ente ha qualificato la passività potenziale, correlata all'esito del contenzioso, quale evento "possibile" ritenendo che, in secondo grado, la soccombenza del Comune abbia una *"ridotta probabilità di realizzazione"* (vedi relazione cit. pag. 4) compresa tra 10% e 49% e stimata, più precisamente, nella misura del 35,197%, tale da far ritenere "congruo" - all'ente - un accantonamento di importo pari a 600.000,00. A tale quantificazione l'ente è pervenuto applicando la percentuale del rischio soccombenza, dallo stesso stimata nel 35,197%, all'importo dell'ipotetica condanna come quantificata dall'Avvocato dell'ente -per la quota parte del Comune - nella misura di 1.704.688,13 euro.

Nella risposta istruttoria prot. 7489 del 23 settembre 2021, inoltre, l'ente precisava che *"a partire dal consuntivo 2019 è stata iniziata una politica di accantonamento a specifico fondo rischi, per iniziali 10.000,00. Si anticipa che, in sede di consuntivo 2020 la cifra è stata integrata (n.d.e. di ulteriori euro 55.000,00) e che tale politica di accantonamento proseguirà negli anni sulla base delle effettive disponibilità..."*. L'istruttoria, quindi, ha evidenziato che l'ente - a fronte di un rischio soccombenza stimato nella misura di 1.704.688,13 euro - alla data del 31/12/2019 ha accantonato solo 10.000,00 euro, ipotizzando di accantonare ulteriori risorse negli esercizi futuri.

Da ultimo l'ente dopo aver ribadito, con nota prot. 794 del 31 gennaio 2022, che l'importo dell'accantonamento ritenuto *"congruo"* è pari a 600.000,00 euro, ha affermato che - a suo avviso - l'esistenza di polizza assicurativa RCT (stipulata con i LLOYD'S con massimale di copertura pari a euro 1.000.000,00) unitamente alla condanna della compagnia assicurativa intervenuta - in primo grado- per la manleva del Comune nei limiti del massimale previsto in polizza, potrebbe lasciare ipotizzare *"l'insussistenza della necessità di ulteriori accantonamenti, posto che il rischio stimato risulterebbe in toto coperto dall'assicurazione. Tuttavia, in via prudenziale e compatibilmente con gli incombenti derivanti dal piano di riequilibrio, l'Ente avrebbe intenzione di continuare ad incrementare gli accantonamenti anche negli esercizi successivi"*. Tali manifestazioni di intento non si sono tradotte, tuttavia, in accantonamenti adeguati a tutelare il rischio soccombenza. L'ente stesso, infatti, ha dichiarato che alla data odierna il rendiconto della gestione relativo all'esercizio 2021 non è stato ancora approvato e che *"non si è in grado di individuare con certezza una cifra da accantonare. Dai dati del preconsuntivo non emergono, al momento, possibili avanzi di parte corrente da destinare allo scopo. Si rimanda alla procedura di riaccertamento dei residui attivi e passivi per poter destinare risorse"*. Ha ipotizzato, poi, l'impegno ad accantonare ulteriori risorse nel bilancio di previsione 2022-2024 in corso di predisposizione, tali da consentire un accantonamento complessivo al fondo pari a 100.000,00 euro al termine del 2022.

La ricostruzione prospettata dall'ente - pur evidenziando una maggiore consapevolezza di quest'ultimo a fronte dello specifico fattore di rischio rappresentato, per gli equilibri di bilancio, dal contenzioso *"Le Vigne"* - non è condivisa dalla Sezione, in relazione ai seguenti profili: a) qualificazione della passività potenziale, b) stima dell'importo *"congruo"* da accantonare, c) tempi dell'accantonamento.

In relazione al primo profilo il Collegio premette che la sentenza di condanna di primo grado, in quanto esecutiva, ha generato un debito certo, liquido ed esigibile che per effetto della sospensione giudiziale dell'esecutività della stessa, è stato *"degradato"* a passività potenziale *"probabile"* e ritiene che gli elementi riferiti dal legale dell'ente per supportare la diversa (e meno elevata) classificazione del rischio - identificati nella sospensione giudiziale della condanna e dalla rinnovazione della CTU disposta dal giudice di secondo grado - non siano sufficienti, in sé considerati e in assenza di ulteriori elementi significativi, a far ritenere che l'eventuale soccombenza dell'ente possa avere - allo stato attuale del giudizio - una *"ridotta probabilità di realizzazione"* tale da essere qualificata come *"possibile"*, cioè caratterizzata da un rischio di accadimento inferiore al 50%.

La rinnovazione della CTU è stata disposta dalla Corte d'Appello, secondo quanto riferito dall'ente, per fare chiarezza su alcuni aspetti tecnici non definiti in modo esaustivo con la precedente consulenza disposta nel giudizio di primo grado. La decisione di rinnovare la CTU non implica pertanto, ad avviso della Sezione conseguenze dirette e immediate sulla previsione del possibile esito del giudizio e, pertanto, non appare giustificata l'ulteriore degradazione della passività potenziale, da

“probabile” a “possibile”, prospettata dall’ente. Si ritiene, in conclusione, che l’evoluzione giudiziale della controversia non evidenzi, allo stato attuale, elementi di novità caratterizzati da rilevanza e significatività tali da lasciar ipotizzare un esito del giudizio diverso da quello cristallizzato nella sentenza di primo grado. La passività potenziale correlata alla sentenza di primo grado “non definitiva e non esecutiva”, relativa al contenzioso “Le Vigne”, va qualificata pertanto -ad avviso della Sezione - come “probabile” anche se tale qualificazione assume, nel caso di specie, scarsa rilevanza ai fini dell’obbligatorietà o meno dell’accantonamento, essendo tale obbligo previsto espressamente dai principi contabili. L’alleg. 4/2, par. 5.2 lett. h), infatti, impone l’accantonamento al fondo contenzioso in due fattispecie distinte: la prima è quella della pendenza di un contenzioso in cui l’ente ha una “significativa probabilità” di soccombenza; la seconda è quella che ricorre allorché l’ente sia già stato condannato-come nel caso di specie- in forza di una sentenza “non definitiva e non esecutiva”.

Una volta chiarita l’obbligatorietà, per l’ente, di effettuare l’accantonamento al Fondo Contenzioso, il Collegio - passando a trattare il secondo profilo- osserva che la soccombenza in primo grado e l’elevato importo della condanna, avrebbero imposto all’ente una maggiore prudenza nella quantificazione dell’accantonamento “congruo” e a tal fine richiama la precedente giurisprudenza di questa Sezione secondo la quale l’ente, nello stimare la somma da corrispondere in caso di soccombenza, deve tener conto di tutti gli aspetti conosciuti e a lui noti per effettuare una valutazione quanto più possibile accurata “che assicuri un accantonamento corrispondente alle reali esigenze dell’ente”. Quest’ultimo, in particolare, dovrà porre la massima attenzione su tali aspetti al fine di “evitare la sottostima dell’importo da corrispondere in caso di soccombenza, pena l’accantonamento di somme insufficienti per far fronte ai futuri esborsi, e la conseguente necessità di reperire risorse ex novo al momento della loro debenza o, addirittura, l’impossibilità di farlo, con possibili ripercussioni sulla tenuta degli equilibri di bilancio” (delib. Sez. reg. contr. Toscana n.54/2021/PARI). Alla luce di tali considerazioni la Sezione ritiene che, al fine di determinare la somma da accantonare al fondo contenzioso, occorre considerare l’intero importo da corrispondere in caso di eventuale condanna poiché l’ente, in caso di esito negativo del giudizio, dovrà pagare detto importo per intero, e non solo una percentuale dello stesso. E’ di tutta evidenza, infatti, che “l’ente viene chiamato a corrispondere l’intero importo cui è condannato, oppure niente” (delib. Sez. reg. contr. Toscana n.54/2021/PARI cit.). Applicando tali principi alla situazione specifica del contenzioso in oggetto, per il quale l’Avvocato dell’ente ha stimato in 5.114.064,38 euro l’importo complessivo del rischio correlato all’eventuale condanna di secondo grado e in 1.704.688,13 euro la somma di pertinenza del Comune di Casole d’Elsa (in ragione dell’obbligazione posta a carico dei tre soggetti destinatari del provvedimento di primo grado), la Sezione ritiene che l’accantonamento “teorico” a cui sarebbe tenuto l’ente corrisponda a quest’ultimo importo (1.704.688,13 euro) ma che - ai fini dell’accantonamento “effettivamente” dovuto - si possa tener conto, ragionevolmente, della manleva prevista, per un massimale di 1.000.000,00 euro, da parte della compagnia assicurativa dell’ente. Ciò anche in considerazione della condanna intervenuta in primo grado per quest’ultima, chiamata in causa dall’ente beneficiario della polizza. Le motivazioni sopra evidenziate inducono, quindi, a ritenere che, alla data del 31/12/2019, l’ente avrebbe dovuto accantonare l’importo di 704.688,13 euro, configurabile quale accantonamento “de minimis”, ferma restando la facoltà di effettuare prudenzialmente - nell’ambito della propria discrezionalità - anche un accantonamento maggiore, sulla base di tutte le circostanze note e in considerazione della solidarietà dell’obbligazione sorta dalla condanna di primo grado. In caso di insolvenza - anche parziale - degli altri due

coobbligati, infatti, l'ente sarebbe esposto ad un rischio maggiore di quello ipotizzato, anche perché l'importo complessivo dei massimali di polizza degli altri due coobbligati in solido (euro 2.450.000,00) non è sufficiente a coprire il differenziale dell'importo complessivo dell'ipotetica condanna.

In relazione al terzo profilo (tempi dell'accantonamento) la Sezione ritiene non condivisibile la prospettazione iniziale dell'ente che, a fronte di un rischio soccombenza stimato in 1.704.688,13 euro, ha ritenuto sufficiente accantonare 10.000,00 euro in sede di rendiconto 2019 per incrementare, poi, tale importo fino a 65.000,00 complessivi, in sede di rendiconto 2020, limitandosi a riferire che la *"politica di accantonamento proseguirà negli anni sulla base delle effettive disponibilità..."* dell'ente (nota prot. 7489 del 23 settembre 2021). Si rileva al riguardo che l'accantonamento al fondo contenzioso a fronte di sentenza non definitiva e non esecutiva non è facoltativo, bensì obbligatorio e l'ente - non avendo esercitato la facoltà di ripartirlo in più esercizi - avrebbe dovuto effettuarlo, per l'intero importo rideterminato nella misura minima di 704.688,13 euro, nell'esercizio in cui il rischio è sorto. La sottostima del fondo determina altrimenti, a cascata, la sovrastima del risultato di amministrazione dell'Ente, con possibile occultamento di disavanzo e potenziali rischi per gli equilibri strutturali del bilancio.

2. Composizione risultato di amministrazione esercizio 2019 ed evoluzione del FCDE

In considerazione dell'irregolarità sopra indicata, l'accantonamento al fondo contenzioso deve essere rideterminato nell'importo minimo di 704.688,13 euro (anziché 10.000,00 euro, come definito dall'ente in sede di rendiconto 2019) e il disavanzo effettivo di amministrazione va ridefinito, pertanto, in 1.686.874,35 euro anziché in 992.186,22 euro, come accertato dall'ente, con un peggioramento di 694.688,13 euro come evidenziato nella seguente tabella.

Tabella n. 3 - Composizione risultato di amministrazione esercizio 2019.

Risultato di amministrazione 2019	31 dicembre 2019		
	Ente Del. CC 43/2020	Saldi rideterminati dalla Sezione	differenze
	1.425.215,64	1.425.215,64	
PARTE ACCANTONATA	2.325.764,35	3.020.452,48	694.688,13
Fondo crediti dubbia esigibilità al 31/12/2019	1.577.151,62	1.577.151,62	-
Altri accantonamenti:			
Quota accantonata per anticipazioni di liquidità	720.234,23	720.234,23	-
Accantonamenti per contenzioso	10.000,00	704.688,13	694.688,13
Accantonamenti per indennità di fine mandato	979,00	979,00	-
Accantonamenti per perdite nelle società partecipate	-	-	-
1) Fondo rinnovi contrattuali	7.045,00	7.045,00	-
2) Fondo 10% alienazioni	10.354,50	10.354,50	-
PARTE VINCOLATA	25.000,00	25.000,00	-
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	-	-	-
Vincoli derivanti da trasferimenti	-	-	-
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	-	-	-
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente:	25.000,00	25.000,00	-
Altri vincoli	-	-	-
PARTE DESTINATA AGLI INVESTIMENTI	66.637,51	66.637,51	-
PARTE DISPONIBILE	- 992.186,22	-1.686.874,35	694.688,13

Tale ricostruzione è stata prospettata, nella fase del contraddittorio (con nota prot. n. 806 del 31 gennaio 2022), all'ente che ha manifestato il proposito di finanziare - nell'arco del triennio 2022-2024 - l'ulteriore disavanzo derivante dal maggior accantonamento richiesto mediante l'utilizzo di risorse correnti che prevede di liberare (cfr. nota prot. 911 del 4/2/2022) esercitando la facoltà - prevista dall'art.1 co. 866 della legge n.205/2017 - di destinare le entrate da alienazioni immobiliari al finanziamento di quote capitali di mutui in ammortamento.

Il disavanzo complessivo dell'ente, come sopra rideterminato al termine dell'esercizio 2019 (v. tabella n. 3) nella misura di 1.686.874,35 euro, è così suddiviso:

Tabella n. 4 - Disavanzo complessivo da ripianare al 31/12/2019.

(valori in euro)

Disavanzo da ripianare al 31/12/2019	
Disavanzo ordinario	1.376.639,67
Disavanzo da riaccertamento straordinario residui (ripiano trentennale)	310.234,68
Totale disavanzo	1.686.874,35

Ai fini della suddivisione del risultato 2019 nelle due componenti (ordinaria e da riaccertamento) si è tenuto conto del fatto che il disavanzo da riaccertamento straordinario, quantificato in 324.497,68 euro al 31 dicembre 2018, deve essere ridotto, al termine dell'esercizio successivo (2019), in misura almeno pari alla rata annuale definita ai sensi del d.m. 2 aprile 2015 (14.262,68 euro arrotondato a 14.263,00 euro).

Si evidenzia, inoltre, che la quota di disavanzo gestionale, emersa al termine dell'esercizio 2019 (1.376.639,67 euro), accede a modalità di finanziamento legislativamente differenziate. In particolare, la quota di 681.987,17 euro è riferita al disavanzo ammesso alla massa passiva del piano di riequilibrio finanziario pluriennale approvato da questa Sezione, con deliberazione n. 57/2020/PRSP. L'ente infatti ha dato copertura, nell'esercizio 2019, alla quota di 130.000,00 euro prevista, per tale annualità, dal piano di riequilibrio.

L'ulteriore quota di disavanzo gestionale emerso al termine della gestione 2019, pari a 694.652,50 euro, costituisce, invece, disavanzo ordinario da ripianare con le modalità previste dall'art. 188 del Tuel.

Tabella n. 5 - Disavanzo ordinario al 31/12/2019 e differenti modalità di ripiano. (valori in euro)

Disavanzo ordinario ancora da ripianare al 31/12/2019	1.376.639,67
Da ripianare nell'ambito del periodo di durata del PRFP	681.987,17
Da ripianare nel periodo massimo del triennio (2022-2024) ai sensi dell'art 188 TUEL	694.652,50

Il Collegio osserva, inoltre, come la composizione del risultato di amministrazione 2019 (v. tabella n. 3) evidenzia un consistente accantonamento al FCDE, di importo pari a 1.577.151,62. L'analisi dell'evoluzione di tale fondo nel periodo 2015-2020 (v. *infra*, tabella 6) evidenzia, tra l'altro, una dinamica di crescita continua dello stesso riconducibile -come già rilevato da questa Sezione nella deliberazione n. 57/2020/PRSP - alla bassa capacità di riscossione dell'ente. Tale criticità, osservata sia in relazione alle entrate in conto competenza che - e soprattutto - in relazione alle entrate in conto residui, impedisce la stabilizzazione del FCDE nel tempo e rende necessaria, come già evidenziato nella delibera n. 57/2020 citata, la tempestiva adozione di misure strutturali idonee a determinare- nel breve-medio periodo - un'inversione di tendenza funzionale alla salvaguardia degli equilibri strutturali dell'ente. Tali aspetti saranno oggetto di più approfondito esame da parte della Sezione nel quadro della valutazione periodica dello stato di attuazione del piano di riequilibrio.

Tabella n. 6 - Evoluzione del FCDE.

(valori in euro)

31/12/2015	31/12/2016	31/12/2017	31/12/2018	31/12/2019	31/12/2020
414.452,35	838.526,75	1.054.363,11	1.387.112,02	1.577.151,62	1.925.074,68

Fonte: elaborazione della Sezione su dati di rendiconto approvati dall'ente

SINTESI DELLE OSSERVAZIONI

Dall'esame dei rendiconti degli esercizi 2017, 2018 e 2019, come esposto in parte motiva, sono emersi i profili di irregolarità di seguito sintetizzati, che danno luogo a pronuncia specifica di accertamento.

E' stata rilevata, in particolare, l'errata determinazione della parte disponibile del risultato di amministrazione relativo all'esercizio 2019; la presenza di un disavanzo di amministrazione al termine di ciascuno degli esercizi considerati, di importo pari a 900.693,42 euro al 31/12/2017, 1.136.484,85 euro al 31/12/2018 e 1.686.874,35 euro al 31/12/2019 nonchè la non corretta definizione delle componenti del risultato di amministrazione dell'esercizio 2019, con particolare riferimento alla quota accantonata al fondo contenzioso, che è risultata sottostimata di 694.688,13 euro rispetto all'importo ritenuto "congruo" dalla Sezione.

Come specificato in premessa, benché la Sezione abbia segnalato le predette irregolarità con riferimento ai singoli esercizi cui esse si riferiscono, l'esame congiunto di tre annualità di bilancio impone di richiedere l'attivazione di misure correttive solo per le irregolarità ancora presenti al termine dell'esercizio 2019.

PQM

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

- ritiene necessaria l'adozione di misure correttive nei termini di seguito indicati:
 - in relazione alla presenza di un disavanzo di amministrazione, al termine dell'esercizio 2019, pari a 1.686.874,35 euro l'ente dovrà provvedere a:
 - finanziare il disavanzo della gestione, pari a 694.652,50 euro, con gli ordinari strumenti previsti dall'art. 188 del Tuel;
 - dare copertura all'extradeficit, pari a 310.234,68 euro, nei termini definiti nella delibera consiliare approvata ai sensi del d.m. 2 aprile 2015;
 - dare copertura al disavanzo della gestione pari a 681.987,17 euro, riconducibile alla massa passiva da finanziare nell'ambito del piano di riequilibrio decennale approvato con la deliberazione n. 57/2020/PRSP, con le modalità e tempistiche definite nell'ambito della procedura di cui all'art. 243-bis del Tuel;
 - in relazione all'errata determinazione del risultato di amministrazione 2019, l'ente dovrà provvedere alla corretta rappresentazione dei dati di rendiconto attraverso l'adozione di apposita delibera consiliare, contenente la corretta determinazione del disavanzo e la sua scomposizione nelle tre tipologie indicate

al punto precedente, oltreché procedere ai necessari aggiustamenti dei bilanci degli esercizi successivi, per gli effetti che su questi si dovranno produrre in conseguenza degli obblighi di finanziamento del disavanzo ordinario, da riaccertamento straordinario dei residui e da piano di riequilibrio.

Ai sensi dell'art. 148-bis Tuel e ai fini del successivo esercizio dell'attività di controllo spettante a questa Sezione, l'ente dovrà adottare le menzionate misure correttive entro sessanta giorni dalla comunicazione di avvenuto deposito della pronuncia di accertamento;

- dispone che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Consiglio comunale, al Sindaco, all'Organo di revisione dell'ente e, per conoscenza, al Consiglio delle autonomie locali.

La presente pronuncia è soggetta a obbligo di pubblicazione da parte del Comune, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio da remoto del 10 febbraio 2022.

Il relatore
Rosaria Di Blasi
(firmato digitalmente)

Il presidente
Maria Annunziata Rucireta
(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria il 25 febbraio 2022.

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto
Claudio Felli
(firmato digitalmente)