



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL MOLISE

composta dai Magistrati:

Lucilla Valente	Presidente
Domenico Cerqua	Primo Referendario, relatore
Ruben D'Addio	Referendario
Emanuele Petronio	Referendario

ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

VISTI gli articoli 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;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000, n. 14/2000 (G.U. n. 156 del 6 luglio 2000), che ha approvato il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni;

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

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTI gli articoli 243-bis (*"Procedura di riequilibrio finanziario pluriennale"*) e 243-quater (*"Esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e controllo sulla relativa attuazione"*) del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. r), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213);

VISTE le linee-guida in materia di procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, adottate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazioni n. 16/2012/INPR, n. 11/2013/INPR e n. 5/SEZAUT/2018/INPR;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie 20 dicembre 2016, n. 36, i cui principi di diritto si intendono in questa sede richiamati;

VISTA la deliberazione n. 106/2022/PRSP della Sezione di controllo per la Regione Molise della Corte dei conti, avente per oggetto la mancata approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune di Venafro (IS);

VISTA la deliberazione n. 14/2022/EL delle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione della Corte dei conti;

VISTA la relazione dell'organo di revisione sullo stato di attuazione del piano e sul raggiungimento degli obiettivi intermedi del Comune di Venafro (IS), inviata a mezzo p.e.c. il 1° febbraio 2023 (prot. n. 442);

VISTA l'ordinanza n. 28/PRES/2023, del 23 maggio 2023, di convocazione della pubblica Adunanza;

UDITO il relatore, Primo Referendario Domenico Cerqua;

UDITI, per il Comune di Venafro, l'Avv. Alfredo Ricci (Sindaco) e il dott. Nicolò Roccolino (Responsabile del Servizio Finanziario);

CONSIDERATO IN FATTO E IN DIRITTO

I - PREDISPOSIZIONE DEL PIANO DI RIEQUILIBRIO FINANZIARIO PLURIENNALE. APPROVAZIONE.

A) QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

1. L'art. 243-*quater*, comma 6, del D. Lgs. 8 agosto 2000, n. 267 (TUEL), stabilisce che, ai fini del controllo dell'attuazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale approvato, "l'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente trasmette al Ministero dell'interno e alla competente Sezione regionale della Corte dei conti, entro quindici giorni successivi alla scadenza di ciascun semestre, una relazione sullo stato di attuazione del piano e sul raggiungimento degli obiettivi intermedi fissati dal piano stesso, nonché, entro il 31 gennaio dell'anno successivo all'ultimo di durata del piano, una relazione finale sulla completa attuazione dello stesso e sugli obiettivi di riequilibrio raggiunti".

Inoltre, l'art. 243-*quater*, comma 7, del TUEL prevede – tra l'altro – che il diniego dell'approvazione del piano, l'accertamento da parte della competente Sezione regionale della Corte dei conti di grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano ovvero il mancato raggiungimento del riequilibrio finanziario al termine del periodo di durata del medesimo "comportano l'applicazione dell'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo n. 149 del 2011, con l'assegnazione al Consiglio dell'ente, da parte del Prefetto, del termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto".

La Sezione, in esito al (tardivo) inoltro della prima relazione semestrale dell'organo di revisione economico-finanziaria, ha provveduto all'accertamento dello stato di attuazione del

piano di riequilibrio finanziario pluriennale dell'Ente ai sensi del citato articolo 243-*quater*, comma 7, del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

Come si rileverà nei successivi paragrafi, le verifiche compiute hanno mostrato criticità che incidono sul raggiungimento degli obiettivi intermedi.

B) ADOZIONE DEL PIANO DI RIEQUILIBRIO FINANZIARIO PLURIENNALE E SUA RIMODULAZIONE

2. Con deliberazione di Consiglio comunale n. 9, del 31 luglio 2014, il Comune di Venafro (CB) avviava formalmente la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale disciplinata dagli articoli 243-*bis* e seguenti del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, demandando al competente Responsabile di Settore il compito di redigere un piano pluriennale della durata di *dieci esercizi finanziari*.

Nell'atto si evidenziava che i fattori di squilibrio che avevano indotto l'Ente all'adozione delle misure correttive erano conseguenti alla necessità di rimuovere le irregolarità rilevate dalla Corte dei conti nella deliberazione n. 97/2014/PRSP (nonché nelle precedenti pronunce ivi richiamate) ai fini del ripristino degli equilibri di bilancio.

Nella stessa seduta del 31 luglio 2014, con delibera di Consiglio comunale n. 8 erano riconosciuti debiti fuori bilancio per un totale di euro 357.544,21 (di cui nell'atto si assicurava l'intento di procedere alla copertura entro l'esercizio 2016).

Successivamente, con attestazioni datate 23 ottobre 2014 dei Responsabili del Settore Lavori Pubblici e dell'Ufficio Avvocatura si dava atto dell'esistenza di debiti fuori bilancio ancora da riconoscere per complessivi euro 46.859,20, mentre nella determinazione n. 291, del 23 ottobre 2014, il Responsabile del Settore Finanze e Tributi dava atto di aver provveduto alla revisione straordinaria dei residui attivi e passivi al 31 dicembre 2013, concludendo che era emerso "*un saldo negativo da finanziare per complessivi € 12.638,04*".

Infine, con la successiva **delibera di Consiglio comunale n. 30, del 29 ottobre 2014**, si riconoscevano i citati debiti fuori bilancio segnalati dai funzionari (euro 46.859,20), la cui copertura era demandata al piano di riequilibrio pluriennale e, soprattutto, si *adottava il piano di riequilibrio finanziario pluriennale* contenente le misure programmate per il ripristino degli equilibri di bilancio, da attuare nel periodo 2014-2023.

La ricostruzione del disavanzo da ripianare muoveva dalla quantificazione del relativo importo, determinato dal Comune in **euro 3.792.436,94**, le cui componenti erano distinte come segue:

- euro 3.432.939,70: "*passività pregresse*";
- euro 12.638,04: saldo negativo dei residui da riaccertamento *ex art. 243-bis TUEL*;

- euro 46.859,20: debiti fuori bilancio da ripianare (di cui euro 32.955,00 per sentenze esecutive ed euro 13.904,00 per acquisizione di beni e servizi);

- euro 300.000,00: passività potenziali.

In particolare, nel PRFP allegato alla deliberazione n. 30/2014 si precisava (pag. 4) che il valore di euro 3.432.939,70 corrispondeva al residuo debito verso l'Azienda Speciale Molise Acque e che (pag. 17) l'importo di euro 300.000,00 inserito per "*passività potenziali*" era collegato a una stima prudenziale del rischio di soccombenza nei giudizi pendenti (i criteri di determinazione non risultavano, peraltro, in alcun modo chiariti).

Gli obiettivi annuali di ripiano del disavanzo e della massa debitoria erano articolati come illustrato nella seguente tabella, elaborata tenendo conto delle tabelle inserite a pagina 26 e 27 del piano di riequilibrio:

Tabella 1 – Piano di riequilibrio finanziario pluriennale (delibera C.C. 30/2014) (Importi in euro)

PIANO DI RIEQUILIBRIO PLURIENNALE				
IMPORTO DISAVANZO/MASSA DEBITORIA AL 01.01.2014: EURO 3.792.436,94				
Anno	Quota debiti fuori bilancio	Quote restanti	Quota annua	Residuo da ripianare/finanziare
2014	0,00	116.575,00	116.575,00	- 3.675.862,00
2015	0,00	334.459,00	334.459,00	- 3.341.403,00
2016	0,00	337.816,00	337.816,00	- 3.003.587,00
2017	15.619,73	406.681,27	422.301,00	- 2.581.286,00
2018	15.619,73	391.930,27	407.550,00	- 2.173.735,00
2019	15.622,73	400.568,27	416.191,00	- 1.757.544,00
2020	0,00	440.734,00	440.734,00	- 1.316.810,00
2021	0,00	426.636,00	426.636,00	- 890.174,00
2022	0,00	431.430,00	431.430,00	- 458.744,00
2023	0,00	458.744,00	458.744,00	0,00
Totali	46.859,20	3.745.573,81	3.792.436,00	-

2.1. Nelle more dell'approvazione del PRPF da parte della Commissione, interveniva, come noto, la legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di Stabilità 2016), di cui si richiamano i commi 714 e 714-bis nel testo vigente alla data del 28 settembre 2016 (successivi all'articolo 15, comma 1, D.L. 24 giugno 2016, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2016, n. 160): «714. Gli enti locali che nel corso degli anni dal 2013 al 2015 hanno presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale o ne hanno conseguito l'approvazione ai sensi dell'articolo 243-bis del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, possono ripianare la quota di disavanzo applicato al piano di riequilibrio, secondo le modalità previste dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 2 aprile 2015, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 89 del 17 aprile 2015. Entro il 30 settembre 2016, i medesimi enti, ferma restando la durata massima

del piano di riequilibrio come prevista dall'articolo 243-bis, comma 5, del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, possono provvedere a rimodulare o riformulare il precedente piano in coerenza con l'arco temporale di trenta anni previsto per il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. La restituzione delle anticipazioni di liquidità erogate agli enti di cui ai periodi precedenti, ai sensi degli articoli 243-ter e 243-quinquies del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, è effettuata in un periodo massimo di trenta anni decorrente dall'anno successivo a quello in cui viene erogata l'anticipazione.

714-bis. Gli enti locali che hanno presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale o ne hanno conseguito l'approvazione ai sensi dell'articolo 243-bis del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, con delibera da adottarsi dal Consiglio dell'ente entro la data del 30 settembre 2016, possono provvedere a rimodulare o riformulare il piano stesso, fermo restando la sua durata originaria e quanto previsto nel comma 7 dell'articolo 243-bis del medesimo decreto legislativo n. 267 del 2000, per tenere conto dell'eventuale disavanzo risultante dal rendiconto approvato o dei debiti fuori bilancio, anche in deroga agli articoli 188 e 194 del decreto legislativo n. 267 del 2000. Dalla adozione della delibera consiliare discendono gli effetti previsti dai commi 3 e 4 dell'articolo 243-bis del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000.».

Tenuto conto della sopravvenienza normativa, il Consiglio del Comune di Venafro approvava la **deliberazione n. 29, del 28 settembre 2016** (*"Piano di riequilibrio finanziario pluriennale: rimodulazione ai sensi dei commi 714 e 714-bis dell'art. 1 della L. 208/2015"*). Nell'atto si richiamava il contenuto della deliberazione della Sezione delle Autonomie 3 maggio 2016, n. 13/SEZAUT/2016/QMIG, nella parte in cui aveva enunciato – tra l'altro – il seguente principio di diritto: *"Il sopravvenuto intervento normativo attuato con l'introduzione dei commi 714 e 715 riconosce la facoltà di riformulare o rimodulare il piano già approvato o presentato **solo per consentire il ripiano del disavanzo scaturito dal riaccertamento straordinario dei residui** nei termini e con le modalità stabilite dall'art. 3 del decreto legislativo n. 118 del 2011 e dal decreto ministeriale 2 aprile 2015 ma **lascia impregiudicati i vincoli normativi e gli impegni già assunti** da ciascun ente al momento dell'approvazione del piano"* (enfasi aggiunta).

Con la medesima deliberazione il Consiglio comunale provvedeva a riconoscere la legittimità di debiti fuori bilancio per un importo di euro 1.063.534,11 *"oltre ad eventuali accessori vari (salvo errori ed omissioni)"*, quasi integralmente maturati successivamente al 1° gennaio 2014. Contemporaneamente, nel deliberato (punti 4 e 5) si precisava che:

a) le politiche di bilancio adottate avrebbero consentito “di ripianare la maggiore spesa derivante sia dal disavanzo scaturito dal riaccertamento straordinario dei residui di amministrazione sia per la copertura dei debiti fuori bilancio”, in quanto nel bilancio di previsione 2016/2018 era stata prevista la somma, rispettivamente, di euro 189.014,62, euro 200.000,00 ed euro 250.000,00 (missione 01, programma 11) per la copertura dei debiti fuori bilancio;

b) il Comune sarebbe riuscito, “tramite le politiche di bilancio”, a destinare maggiori risorse al piano di riequilibrio rispetto agli importi originariamente previsti per i primi due esercizi (2014 e 2015), ripianando maggiori quote per complessivi euro 207.641,87, secondo i seguenti aggregati (dati in euro):

<i>Annualità</i>	<i>Obiettivi di ripiano</i>	<i>Quota ripianata/finanziata</i>	<i>Differenza</i>
2014	116.575,00	216.797,10	+ 100.222,10
2015	334.459,99	441.878,77	+ 107.419,77

In esito alla nuova quantificazione, l'importo del disavanzo da ripianare e delle obbligazioni da finanziare nel periodo 2014-2023 risultava pari a **euro 5.486.343,29**, distinto nelle seguenti componenti:

- euro 3.432.939,70: “passività pregresse” (debito con Molise Acque);
- euro 12.638,04: saldo negativo dei residui da riaccertamento *ex art. 243-bis TUEL*;
- euro 1.110.393,31: debiti fuori bilancio da ripianare (euro 46.859,20 inseriti nel PRFP originario, oltre a euro 1.063.534,11 riconosciuti con la deliberazione di C.C. n. 29/2016);
- euro 300.000,00: passività potenziali;
- euro 630.372,24: disavanzo da riaccertamento straordinario *ex D.Lgs. 118/2011* (nove quote annuali di euro 70.041,36).

Gli obiettivi annuali di ripiano del disavanzo d'amministrazione e della massa debitoria complessivi, come rideterminati nell'allegato A alla richiamata delibera consiliare, nell'atto erano indicati come quantificato nella tabella che segue:

Tabella 2 – Piano di riequilibrio finanziario pluriennale (delibera C.C. 29/2016) (Importi in euro)

PIANO DI RIEQUILIBRIO PLURIENNALE				
NUOVO IMPORTO DISAVANZO/MASSA DEBITORIA: € 5.486.343,29				
Anno	Quota debiti fuori bilancio	Quote restanti	Quota annua	Residuo da ripianare/finanziare
2014	0,00	216.797,10	216.797,10	- 5.269.546,19
2015	0,00	441.878,77	441.878,77	- 4.827.667,42
2016	188.998,20	451.180,60	640.178,80	- 4.187.488,62
2017	163.459,18	431.118,80	594.577,98	- 3.592.910,64
2018	169.133,44	434.743,13	603.876,57	- 2.989.034,07
2019	151.933,44	438.403,85	590.337,29	- 2.398.696,78
2020	151.933,44	442.101,31	594.034,75	- 1.804.662,03
2021	151.933,44	445.835,89	597.769,33	- 1.206.892,70
2022	133.002,17	468.539,22	601.541,39	- 605.351,31
2023	0,00	605.351,31	605.351,31	0,00
Totali	1.110.393,28	4.375.950,01	5.486.343,29	-

C) ISTRUTTORIA MINISTERIALE

3. In data 5 agosto 2021, con nota prot. 00094976, il Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali – Direzione Centrale della Finanza Locale trasmetteva la relazione relativa al piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune di Venafro. Per quanto rileva, nella relazione (pag. 3) erano indicate le seguenti gravi criticità:

*“1. Non conformità del Piano rimodulato a Linee guida approvate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti nell'Adunanza del 13 dicembre 2012 con deliberazione n. 16/SEZAUT/2012/INPR per pressoché totale assenza della Sezione Seconda-Risanamento. Il Piano di riequilibrio riformulato dal Comune di Venafro presenta una criticità nella sua complessiva impostazione: dopo aver indicato, nelle premesse della deliberazione, le cause dell'aumento della massa passiva, si limita ad approvare un “Piano di riequilibrio riformulato” nel quale è totalmente assente la Sezione Prima – Fattori e Cause dello squilibrio e, quanto alla Sezione Seconda – Risanamento, si limita a produrre un prospetto di ripiano della nuova massa passiva complessiva nel periodo 2014/2023, **senza dare pressoché nessuna indicazione di come l'Ente potrà ripianare la nuova massa passiva stessa**. Questa lacuna appare rilevante in quanto, con la riformulazione, il Piano originario decade e viene integralmente sostituito dal Piano riformulato. La rimodulazione, in altri termini, non è un'integrazione al Piano di riequilibrio precedentemente approvato, ma è un nuovo Piano di riequilibrio completamente sostitutivo del precedente. Inoltre, in ogni caso, il piano precedentemente approvato non riacquisterà la sua vigenza in quanto definitivamente superato da nuova catena procedimentale sostitutiva della precedente (Corte dei conti – Sez. Riunite, sentenze n. 6/2018, n. 17/2018 e n. 32/2018). Pertanto, il Piano riformulato deve*

essere redatto in modo completo ed esaustivo seguendo le Linee guida e lo schema istruttorio approvati dalla Corte dei conti, al momento vigenti.

2. Permanere della non conformità anche a seguito delle richieste istruttorie e dei relativi riscontri. Sul Piano di riequilibrio riformulato si sono succedute varie richieste istruttorie e relativi riscontri. Da ultimo, questo Ministero, con nota prot. n. 55143 del 07.04.2021, ha inviato ulteriori richieste istruttorie ai sensi dell'articolo 243-quater, comma 2, del decreto legislativo 267/2000, invitando, tra l'altro, sostanzialmente l'Ente ad integrare la Sezione Seconda del Piano di riequilibrio totalmente assente nel Piano riformulato con deliberazione consiliare n. 29, del 28.09.2016. Le richieste istruttorie di cui sopra non hanno avuto riscontro." (sottolineato nel testo. Enfasi aggiunta).

Sulla base delle riportate premesse, la relazione terminava esponendo le seguenti "Considerazioni conclusive": "[...] si ritiene che il Piano di riequilibrio pluriennale economico finanziario riformulato 2014/2023 approvato dal Comune di Venafro, così come riformulato con deliberazione del Consiglio comunale n. 29 del 28.09.2016, appaia nel complesso non in linea con quanto disposto dalla Corte dei conti con le sue deliberazioni n. 16/SEZAUT/2012/INPR e n. 5/SEAUT/2018/INPR".

D) ESAME DELLA SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO. DELIBERAZIONE N. 106/2022/PRFP

4. Nell'ambito delle verifiche svolte sui contenuti del piano e considerate le criticità rilevate, con ordinanze n. 2/PRES/2022, del 18 gennaio 2022, e n. 4/PRES/2022, del 15 gennaio 2022, è stata convocata la pubblica Adunanza del 28 gennaio 2022, a seguito della quale, tenuto conto del materiale probatorio acquisito, la Sezione ha ritenuto ancora necessario, ai fini della decisione, acquisire elementi informativi idonei ad accertare se il disavanzo di amministrazione latente al 31 dicembre 2020 (conseguente alla non corretta determinazione, quantomeno, dei residui attivi e passivi nonché delle quote accantonate e vincolate del risultato di amministrazione determinato con l'approvazione del relativo rendiconto) fosse stato – eventualmente, in quale misura – assorbito dagli esiti della gestione aggiornati al 31 dicembre 2021.

L'integrazione istruttoria è stata disposta con ordinanza collegiale n. 2/2022/PRSP, depositata il 3 febbraio 2022. I riscontri sono stati forniti con nota del 4 marzo 2022, prot. 4080 (prot. Sez. n. SC_MOL-0000389, del 7 marzo 2022).

È stata quindi convocata (con ordinanza n. 12/PRES/2022) la Camera di consiglio del 10 marzo 2022, nell'ambito della quale è emersa la necessità, ai fini della corretta determinazione del FCDE aggiornato, acquisire dettagliati chiarimenti riguardo a gravi scostamenti rilevati, con attestazione degli importi corretti di residui iniziali e riscossioni in c/residui per i capitoli 51-56 e 105-106-107-109-110-111 con particolare riferimento, rispettivamente, agli esercizi 2017-2019 e 2017-2018. Ciò, considerato che l'eventuale falsa rappresentazione delle riscossioni in

c/residui per i capitoli e le annualità indicati avrebbe indotto il Comune di Venafro a comunicare un valore del fondo crediti di dubbia esigibilità da riportare nel rendiconto 2021 ampiamente inferiore al reale (con diretto riflesso sul disavanzo dell'esercizio).

Inoltre, nella parte accantonata del prospetto del risultato di amministrazione di cui al preconsuntivo mancava la quantificazione dell'accantonamento a titolo di *"Fondo di garanzia debiti commerciali"*, il cui valore avrebbe potuto incidere, ancora una volta, in misura significativa sul saldo finale. Si rendeva, pertanto necessario trasmettere il prospetto di calcolo del predetto fondo, da considerare in sede di determinazione del risultato di amministrazione 2021.

I citati, ulteriori incombenzi istruttori erano disposti con ordinanza collegiale n. 8/2022/PRSP, depositata l'11 marzo 2022. Il Comune inviava nota di riscontro del 21 marzo 2022, prot. 5231 (acquisita al n. SC_MOL0000539, del 22 marzo 2022, di prot. della Sezione), seguita dalla nota del 28 marzo 2022, prot. 5647 (acquisita nella stessa data al n. SC_MOL-0000585 di prot.).

4.1 Conclusa la fase istruttoria la Sezione, con Deliberazione n. 106/2022/PRSP, disponeva di *"non approvare il piano di riequilibrio finanziario del Comune di Venafro, approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 30, del 29 ottobre 2014 e rimodulato, ai sensi dei commi 714 e 714-bis dell'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, con deliberazione di Consiglio comunale n. 29 del 28 settembre 2016, avendone valutato la non congruenza ai fini del riequilibrio finanziario dell'Ente"*.

La decisione prendeva linearmente atto degli accertamenti intervenuti nel corso della complessa fase istruttoria appena richiamata, che avevano consentito di acclarare – nel quadro di errori riguardanti la rappresentazione di alcuni tra i principali istituti contabili – una serie di gravi criticità. In particolare, nonostante l'adozione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e la sua implementazione nel corso di otto esercizi su dieci, si era registrato un costante peggioramento del disavanzo, che nel 2022 (all'esordio della gestione del penultimo esercizio rilevante) aveva raggiunto dimensioni addirittura molto superiori a quello iniziale, incompatibili con il suo assorbimento nel restante periodo di ripiano.

La Sezione accertava, tra l'altro, che *"[...] le gravi criticità, nel quadro delle diffuse incertezze e oscillazioni che caratterizzano la rilevazione e la rappresentazione dei dati contabili, interessano le principali poste di bilancio (fondo crediti di dubbia esigibilità, contenziosi, residui attivi, gestione di cassa, fondi vincolati, gestione delle entrate e delle spese). Inoltre, il valore monetario complessivo dei debiti fuori bilancio attualmente censiti risulta quantomeno pari a circa euro 550.000,00 (quattro volte superiore al valore dei DFB che, nel piano, erano indicati come ancora da finanziare nel 2022) oltre alle somme*

aggiuntive derivanti dai contenziosi per i quali sono intervenute pronunce esecutive sebbene non definitive. Pertanto, considerato il permanere degli ingenti squilibri rilevati, in rapporto alle capacità di reperimento di risorse da destinare alla loro teorica copertura entro il limitato orizzonte temporale residuo (meno di due esercizi) del periodo di riequilibrio, il ricorso alla procedura di risanamento, nei termini in cui è stata pianificata dall'Ente, non è in grado di realizzare i fini perseguiti e giungere al ripristino degli equilibri strutturali [...]”.

E) SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIUR. IN SPECIALE COMPOSIZIONE. SENTENZA N. 14/2022/EL

5. Il Comune di Venafro, in data 30 maggio 2022, presentava ricorso alle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione ai sensi dell'art. 11, co. 6, lett. e) e dell'art. 123 del D.Lgs. n. 174/2016 (codice di giustizia contabile), iscritto al n. 791/SR/EL, avverso la delibera della Sezione regionale di controllo Molise n. 106/2022.

Erano dedotti i seguenti, ritenuti motivi di ricorso: *“Erronea applicazione dell'istituto previsto dall'art. 243-bis del TUEL – Erroneità della Delibera per inesatto apprezzamento delle effettive coordinate sostanziali che caratterizzano l'esposizione debitoria del Comune ed il trend positivo dallo stesso intrapreso – Erroneità e falsa applicazione dei presupposti di favor alla prevenzione del dissesto che caratterizzano l'istituto di cui all'art. 243-bis e ss. – Mancato apprezzamento della complessiva solidità finanziaria del Comune e della presenza di indici di integrata sostenibili ed efficacia del Piano di riequilibrio economico-finanziario – Illogicità ed irragionevolezza della Delibera nella parte in cui non tiene in debita considerazione il tardivo esercizio delle prerogative istruttorie affidate alla Commissione per la stabilità finanziaria per gli enti locali ed i connessi riflessi sulla valutazione di insostenibilità del Piano di riequilibrio da parte della Sezione territoriale di controllo”.*

In sintesi, il ricorso è stato declinato prospettando in particolare che:

- il Comune, negli anni successivi all'originaria predisposizione e susseguente rimodulazione del Piano, ha conseguito un miglioramento della propria *esposizione debitoria* complessiva: tale *trend* non sarebbe stato adeguatamente valutato dalla Sezione di controllo, che si sarebbe, di contro, concentrata sulla presenza di singole criticità;
- alla data del 15 maggio 2022 il Comune non avrebbe presentato valori superiori ai limiti previsti dagli indicatori che, ai sensi del combinato disposto degli artt. 172, co. 1, lett. d), 227, comma 5, lett. b), 228, comma 5 e 242 del TUEL, fungono da elementi obiettivi di riscontro circa la situazione di eventuale deficitarietà strutturale di un ente locale;
- sarebbe mancata la conveniente considerazione degli effetti dell'attuale congiuntura sulla gestione finanziaria;

- non sarebbe stato valorizzato il percorso di complessiva contrazione della spesa corrente e di incremento delle entrate correnti;
- avvenuta copertura nel bilancio di previsione 2022/2024 dei debiti fuori bilancio ancora da riconoscere e/o finanziare, che per il 2022 nel ricorso erano confusamente quantificati, talora, in complessivi euro 542.083,81, talaltra in euro 290.263,56;
- per conseguire gli obiettivi del Piano il Comune aveva proceduto a inserire nel risultato di amministrazione 2021 accantonamenti per un importo complessivo di euro 11.561.675,37;
- nel tempo era stata assicurata la copertura finanziaria del debito nei confronti di Molise Acqua, con la quale era stato a suo tempo stipulato un accordo avente per oggetto la sua ripartizione in 36 rate trimestrali della complessiva durata di dieci anni. Infatti, il Comune aveva regolarmente corrisposto le rate scadute, come da attestazione della predetta Azienda speciale. Le Sezioni Riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione, della Corte dei conti, con sentenza n. 14/2022/EL, pur confermando tutte le criticità rilevate dalla Sezione regionale, ha ciononostante ritenuto di accogliere il ricorso e, per l'effetto, dichiarare "omologato" il piano di riequilibrio finanziario pluriennale con motivazioni sulle quali, attesa la stabilità degli effetti di quella decisione, non appare opportuno – né utile – in questa sede soffermarsi.

In ogni caso, va rimarcato che nella pronuncia si ricordava (pag. 24) che *"nell'ambito delle successive verifiche di competenza della Sezione regionale di controllo, inerenti l'attuazione della parte finale del Piano e la sua conclusione, nonché nell'esercizio degli altri poteri di controllo alla stessa intestati e sopra richiamati, si provvederà all'accertamento della completa attuazione in concreto delle misure nelle more adottate dal Comune successivamente al deposito della delibera impugnata e quanto lo stesso porrà in essere, al fine di conseguire il pieno raggiungimento degli obiettivi di risanamento previsti nel PRFP. Non può, al riguardo, non ricordarsi come, in forza del già evocato art. 243-quater, co. 7, TUEL, oltre che nel caso del "grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano", il dissesto consegue anche al "mancato raggiungimento del riequilibrio finanziario dell'ente al termine del periodo di durata del piano stesso".*

II - PRIMO MONITORAGGIO (ART. 243-QUATER, COMMI 6 E 7, TUEL).

A) OGGETTO DELLE VERIFICHE.

6. L'esame del percorso di implementazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale è stato svolto dalla Sezione, e deve proseguire, con riferimento a tre distinte direttrici di indagine:

- a) accertamento dell'effettivo finanziamento dei debiti fuori bilancio inseriti nel piano (euro 1.110.393,28) secondo le quote previste, unitamente al monitoraggio di eventuali debiti fuori bilancio sopravvenuti;
- b) rispetto del programma di finanziamento dei debiti nei confronti di Molise Acque, in esecuzione dell'accordo transattivo intervenuto tra le parti;
- c) assorbimento delle quote del disavanzo di amministrazione.

Con particolare riferimento a quest'ultimo obiettivo, in ossequio al già evidenziato vincolo *ex* commi 714 e 714-*bis* dell'art. 1 della L. 208/2015 nel PRFP poteva confluire il solo disavanzo ***da riaccertamento straordinario dei residui***, ossia il saldo negativo al 1° gennaio 2015, accertato con la deliberazione di Giunta comunale n. 92, del 3 giugno 2015 in euro -2.101.240,80.

Tale saldo negativo è oggetto di recupero – per la parte rientrante nel periodo di implementazione del piano – nei limiti di nove delle quote annuali (ciascuna da euro 70.041,36) di cui al programma trentennale approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 15, del 14 luglio 2015.

Tuttavia, ai fini dell'esatta determinazione del disavanzo occorre valutare la rilevanza contabile di due quote inserite dal Comune nel PRFP (disavanzo da riaccertamento dei residui *ex* 243-*bis* e “*passività potenziali*”, rispettivamente per euro 12.638,04 ed euro 300.000,00).

Al riguardo, da un lato, il risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015 già inglobava, sul piano logico, i residui computati nel 2014 all'esito del riaccertamento *ex* 243-*bis* del TUEL (euro 12.638,04) e nuovamente riproposti in sede di rimodulazione.

Viceversa, il valore di euro 300.000,00 per “*passività potenziali*”, poiché già computato e riportato nel PRFP del 2014, in sede di calcolo del disavanzo al 1° gennaio 2015 avrebbe dovuto essere inserito nel prospetto n. 5/2 (“*Prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione alla data del riaccertamento straordinario dei residui*”) allegato al D.Lgs 118/2011, approvato con la citata delibera di Giunta comunale n. 92/2015, se ritenuto perdurante. Al contrario, nell'allegato B) alla deliberazione giuntale la voce “*Altri fondi e accantonamenti al 31/12/2014*” risulta pari a zero euro. Orbene, se l'Ente avesse confermato la pregressa rappresentazione dei dati contabili, il disavanzo di amministrazione al 1° gennaio 2015 (formalmente indicato in euro 2.101.240,80) avrebbe dovuto essere incrementato.

In conclusione, in sede di monitoraggio avente ad oggetto il ripiano del disavanzo, da un lato va considerata la necessità di assorbire le nove quote da riaccertamento straordinario inserite nel PRFP, dall'altro occorre tenere altresì conto della necessità di conteggiare, nel valore al 1°

gennaio 2015, anche l'importo per "*passività potenziali*" che l'Ente ha inteso ripianare interamente nel periodo.

Ciò posto, sebbene il Comune avesse quantificato nel 2014 il rischio da soccombenza in misura pari a euro 300.000,00, successivamente, in sede di rendiconto 2015 (approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 6, del 31 maggio 2016), tale valore non è stato confermato. Anche nel rendiconto 2016 (approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 13, del 25 maggio 2017) l'accantonamento per contenzioso è risultato ampiamente inferiore all'importo quantificato a ottobre 2014, essendo stato determinato in euro 22.334,96.

Orbene, nonostante la mancata riproposizione dell'indicato accantonamento, nell'intento di preservare i contenuti del PRFP come delineati negli atti approvati, e in una prospettiva di massimo *favor* nei confronti del Comune di Venafro, in aggiunta al disavanzo formalmente accertato al 1° gennaio 2015 può computarsi una quota dell'importo indicato per "*passività potenziali*", nella misura in cui – nonostante la colpevole pretermissione nelle scritture – non appare ragionevole ritenere che nei mesi trascorsi dall'approvazione del PRFP (ottobre 2014) all'approvazione del risultato di amministrazione al 1 gennaio 2015 (giugno 2015) i rischi di soccombenza fossero stati sostanzialmente azzerati.

Non risulta possibile distinguere le quote dell'accantonamento in esame da imputare ai singoli esercizi 2015-2023 in assenza, nel piano, di indicazioni sul punto. Di conseguenza, ribadito che, di regola, non sono ammissibili operazioni di computo del disavanzo sostanziale che includano valori "*ideali*" non corrispondenti a quote effettive (nella fattispecie va quindi, si ripete, esclusa la possibilità di considerare il saldo da riaccertamento dei residui *ex art. 243-bis TUEL*, già conteggiato nelle operazioni di calcolo del risultato al 1 gennaio 2015), che comporterebbero la creazione di "*franchigie*" conseguenti all'individuazione di disavanzi iniziali sovradimensionati e legittimanti percorsi di riequilibrio apparente, la quota di 300.000,00 può essere proporzionalmente imputata alle dieci annualità del piano. Pertanto, il disavanzo formale al 1° gennaio 2015 (euro -2.101.240,80) andrebbe incrementato di euro 270.000,00 (valore di 30.000,00 annui per gli esercizi 2015-2023), attestandosi a euro 2.371.240,80.

Su tali premesse, di seguito si espongono i tetti annuali dei saldi di amministrazione che, pur evidenziando un disavanzo, assicurerebbero il rispetto degli obiettivi di ripiano, peraltro avvertendo del valore indicativo dei dati inseriti, che risentono della confusione dei contenuti del PRFP e delle illustrate modalità di riaggregazione delle poste.

I valori esposti nella seguente tabella costituiscono gli obiettivi di recupero cui ancorare anche i monitoraggi semestrali.

Tabella 3 – Obiettivi di ripiano disavanzo sostanziale al 1 gennaio 2015

(Importi in euro)

Esercizio	Disavanzo sostanziale al 01.01.2015	Quota di ripiano riaccert. straord.	Quota di ripiano passività pregresse	Obiettivo 31.12
2015	2.371.240,80	70.041,36	30.000,00	2.271.199,44
2016	2.271.199,44	70.041,36	30.000,00	2.171.158,08
2017	2.171.158,08	70.041,36	30.000,00	2.071.116,72
2018	2.071.116,72	70.041,36	30.000,00	1.971.075,36
2019	1.971.075,36	70.041,36	30.000,00	1.871.034,00
2020	1.871.034,00	70.041,36	30.000,00	1.770.992,64
2021	1.770.992,64	70.041,36	30.000,00	1.670.951,28
2022	1.670.951,28	70.041,36	30.000,00	1.570.909,92
2023	1.570.909,92	70.041,36	30.000,00	1.470.868,56
<i>Totali</i>		630.372,24	270.000,00	-

B) RIDETERMINAZIONE DEI DATI DEL RENDICONTO 2021. CRITICITÀ.

7. Al fine di delineare i confini degli accertamenti assegnati alla competenza della Corte giova ricordare che le verifiche confluite della deliberazione della Sezione regionale n. 106/2022, depositata il 29 aprile 2022, tenevano conto dei risultati della gestione aggiornata al 31 dicembre 2021 come rappresentati nei documenti di preconsuntivo approvati dal Comune di Venafro. Da ultimo, tali risultanze erano state esposte dall'Ente in allegato alla deliberazione di Giunta comunale n. 49, del 28 aprile 2022, con cui erano stati approvati sia la relazione al rendiconto che i relativi allegati.

Orbene, lo schema di rendiconto aggiornato evidenziava l'emersione di un disavanzo al 31 dicembre 2021 pari a euro -2.486.209,79, secondo il seguente dettaglio:

Tabella 4 – Risultato di amministrazione 2021 (del G.C. 49/2022)

(Importi in euro)

	2021
Fondo cassa al 1° gennaio	3.657.962,46
Riscossioni	11.281.257,98
Pagamenti	10.823.469,25
Pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate	0,00
Fondo di cassa al 31 dicembre	4.115.750,99
Residui attivi	12.608.367,19
Residui passivi	7.230.986,19
FPV per spese correnti	101.732,02
FPV per spese in conto capitale	0,00
Risultato di amministrazione (A)	9.391.399,97
Totale parte accantonata (B)	11.561.675,37
Fondo crediti di dubbia esigibilità	7.167.542,30
Fondo anticipazioni liquidità D.L. 35 del 2013 e successive modifiche	3.012.292,60
Fondo perdite società partecipate	12.000,00
Fondo contenzioso	250.000,00
Altri accantonamenti	162.074,64
Totale parte vincolata (C)	1.203.055,37
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	302.786,87
Vincoli derivanti da trasferimenti	900.268,50
Totale parte destinata agli investimenti (D)	70.644,85
Totale parte disponibile (E)	-2.486.209,79

Peraltro, come ampiamente esposto nella richiamata deliberazione, il saldo negativo risultava ampiamente sottostimato, non comprendendo *almeno* euro 505.503,77 (o euro 632.781,09, a seconda del metodo di calcolo applicato) a titolo di FCDE nonché considerevoli importi per debiti fuori bilancio da finanziare. Non a caso, la Sezione aveva sul punto osservato quanto segue: “*si conferma che il disavanzo di amministrazione cumulato al 31 dicembre 2021 ammonterebbe già, nel più favorevole dei casi, a oltre tre milioni di euro, prospettando obblighi di ripiano, da concentrare in due soli esercizi, che – considerati altresì i debiti fuori bilancio da finanziare – risultano del tutto non sostenibili con le normali risorse del Comune*” (pagg. 57-58).

7.1 Successivamente alla decisione di mancata approvazione del piano, il Comune risulta aver proceduto alla radicale rideterminazione dei dati di cui al rendiconto 2021, che per la prima volta in questa sede sono sottoposti all’esame della Sezione regionale.

Infatti, il 24 maggio 2022 (pochi giorni prima del deposito del ricorso alle SS.RR. in speciale composizione, datato 30 maggio) sono stati approvati due ulteriori atti amministrativi, aventi rispettivamente per oggetto la modifica sia del riaccertamento dei residui (delibera di Giunta comunale n. 76/2022) che dello schema di rendiconto 2021 (delibera di Giunta comunale n. 77/2022), infine approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 13, del 28 giugno 2022.

Appare utile riportare i dati contenuti nel nuovo schema di rendiconto, rapportandoli alla versione precedente:

Tabella 5 - Risultato di amministrazione 2021

(Importi in euro)

	2021 (Giunta comunale 49/2022)	2021 (Cons. comunale 13/2022)
Fondo cassa al 1° gennaio	3.657.962,46	3.657.962,46
Riscossioni	11.281.257,98	11.281.257,98
Pagamenti	10.823.469,25	10.823.469,25
Pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate	0,00	0,00
Fondo di cassa al 31 dicembre	4.115.750,99	4.115.750,99
Residui attivi	12.608.367,19	14.008.711,38
Residui passivi	7.230.986,19	7.220.507,28
FPV per spese correnti	101.732,02	101.732,02
FPV per spese in conto capitale	0,00	0,00
Risultato di amministrazione (A)	9.391.399,97	10.802.223,07
Fondo crediti di dubbia esigibilità	7.167.542,30	8.018.540,66
Fondo anticipazioni liquidità D.L. 35 del 2013 e successive modifiche	3.012.292,60	2.987.292,60
Fondo perdite società partecipate	12.000,00	12.000,00
Fondo contenzioso	250.000,00	250.000,00
Altri accantonamenti	162.074,64	293.842,11
Totale parte accantonata (B)	11.561.675,37	11.561.675,37
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	302.786,87	258.135,82
Vincoli derivanti da trasferimenti	900.268,50	1.153.985,60
Totale parte vincolata (C)	1.203.055,37	1.412.121,42
Totale parte destinata agli investimenti (D)	70.644,85	70.062,49
Totale parte disponibile (E)	(*) -2.486.209,79	-2.246.636,21

(*) Secondo i calcoli della Sezione regionale, superiore a euro 3.000.000,00

Il disavanzo complessivo, come rideterminato in euro 2.246.636,21, secondo l'Ente non rispettava l'obiettivo 2021 (saldo negativo non superiore a euro 1.670.951,28, corrispondente alle quote di disavanzo da riaccertamento straordinario da assorbire entro l'esercizio) "soltanto" per **euro 575.684,93**, di cui di assicurava la copertura con lo stanziamento di euro 400.000,00 nell'esercizio 2022 e di euro 175.648,93 nell'esercizio 2023 (ovviamente, in aggiunta alle quote di competenza - 70.041,36 - imposte dall'originario piano di riparto).

Ciò posto, è oltremodo evidente che l'attività di monitoraggio dello stato di implementazione del PRFP deve necessariamente muovere dall'**accertamento della corretta misura del reale disavanzo al 1° gennaio 2022** (inizio del penultimo esercizio di implementazione del PRFP), che alla data delle ultime verifiche svolte dalla Sezione regionale - i cui esiti sono stati riassunti nella deliberazione n. 106/2022 - delineava una condizione finanziaria connotata da equilibri

potenzialmente compromessi, sebbene la provvidenziale pronuncia n. 14/2022 delle SS.RR. Riunite abbia impedito la mancata approvazione del piano.

Tale indagine è innanzitutto imposta dal principio della “continuità di bilancio” che, specificando il principio costituzionale dell’equilibrio tendenziale (art. 81 Cost.), “*collega gli esercizi sopravvenienti nel tempo in modo ordinato e concatenato*” (*ex plur.*, Corte cost., sent. n. 181/2015), consentendo di monitorare in prospettiva pluriennale, e con attenzione alle esigenze strutturali, la stabilità e gli equilibri dei bilanci.

Si aggiunge che la non corretta esposizione del disavanzo 2021 avrebbe inciso sugli oneri di ripiano 2022. Sotto quest’ultimo profilo, è indispensabile porre solido fondamento per il corretto svolgimento delle verifiche contabili che interesseranno le risultanze dell’esercizio 2022, posto che il 2023 integra l’ultimo anno di implementazione del percorso di riequilibrio intrapreso dal Comune, e che la scarsa attendibilità dei dati di preconsuntivo esposti nella prima relazione dell’organo di revisione non consentono di determinare con puntualità, alla data della pubblica Adunanza, le risultanze al 1° gennaio 2023 (che saranno condotte in sede di esame della relazione successiva all’approvazione del rendiconto 2022).

7.2 Per quanto in questa sede rileva, il dato del disavanzo al 31 dicembre 2021 come rideterminato, nella misura delle singole componenti del calcolo e del saldo finale, con le delibere giuntale n. 77/2022 e consiliare n. 13/2022, è risultato inferiore a quello reale in ragione dell’effettuazione di operazioni contabili contrarie alle disposizioni normative applicabili.

Tra le altre variazioni effettuate è sufficiente, in questa sede, esaminare tre poste attive, oggetto di atti amministrativi da cui è derivato un aumento esponenziale dei residui attivi inseriti nel rendiconto (il loro valore complessivo, che per effetto della delibera giuntale n. 44, dell’11 aprile 2022, era di euro 12.608.367,19, con le modifiche apportate dalla deliberazione n. 76, del 24 maggio 2022, è stato elevato a euro 14.008.711,38), che hanno concorso in misura decisiva a contenere il saldo negativo al 31 dicembre 2021 in euro -2.246.636,21.

Infatti, in disparte alcune correzioni per valori più contenuti, con la riapprovazione sono stati inserite *ex novo*, tre le altre, le seguenti voci di credito:

- euro 702.246,20 per “*proventi ruolo idrico anno 2019 emesso nel 2021 [...]*”, iscritti sul capitolo 612;
- euro 932.217,37 per “*Sovracanoni rivieraschi decreto Agenzia del Demanio 9362/2020*”;
- euro 180.908,06 per entrate da fondo di solidarietà comunale, iscritti sul capitolo 153.

7.2.1 In primo luogo, per effetto della deliberazione giuntale di nuovo riaccertamento dei residui (n. 76, del 24 maggio 2022) sono stati conteggiati euro 702.246,20 per *“proventi ruolo idrico anno 2019 emesso nel 2021 [...]”*, iscritti sul capitolo 612.

L'importo, che non compariva neanche nelle determinazioni n. 186, del 22 maggio 2022 e n. 199, del 24 maggio 2022 (in cui pure i Responsabili finanziari p.t. avevano apportato rettifiche all'elenco dei residui a suo tempo approvato in Giunta), è improvvisamente comparso nell'elenco dei residui allegato alla deliberazione n. 76/2022.

Sul punto, in disparte i profili di legittimità procedurale, basti osservare che, anche ad accogliere l'ipotesi della sostanziale correttezza di una così rilevante posta, fino ad allora *“dimenticata”*, sul piano sostanziale deve osservarsi che al precedente suo mancato computo tra i residui corrispondeva il mancato inserimento tra i capitoli oggetto di determinazione del fondo crediti di dubbia esigibilità (elencati nelle pagine 48 e seguenti della deliberazione n. 106/2022 della Sezione). Orbene, poiché i calcoli effettuati dalla Sezione sono stati ampiamente confermati, occorre considerare che nel FCDE definitivamente accantonato nel rendiconto 2021 sono stati inseriti (con riferimento alle annualità del servizio idrico per le quali erano stati emessi i ruoli e conservati residui) unicamente i capitoli 610, 616, 617, 618, 619, 621 e 622. Pertanto, tenendo conto delle modeste percentuali di riscossione che connotano l'andamento della gestione idrica dell'Ente, pur utilizzando la percentuale di calcolo del FCDE riferita al ruolo dell'ultimo esercizio precedente a quello tardivamente inserito (il 2018, i cui residui sono stati conservati sul capitolo 616), dell'82,94% (valore più favorevole rispetto alla percentuale riferita ai residui di cui al ruolo 2017), ne deriverebbe l'emersione di una ulteriore quota di FCDE, pretermessa dal Comune, che ha solo beneficiato del residuo attivo inserito ben oltre la scadenza, indicativamente pari a **euro 582.443,00**.

In sede di riscontro istruttorio è stato esposto (nota prot. 0010927, del 28 maggio 2023) che il mancato accantonamento a FCDE *“è dipeso dal fatto che il capitolo 612 riporta una codifica 3.01.01.01.001 diversa da quella attribuita ai capitoli di incasso dei proventi del servizio idrico integrato codificati come segue 3.01.02.01.999”*. Inoltre, dopo aver premesso che l'Ente ha optato, fino all'anno 2021, per l'analisi dell'accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità fermanosi al livello di analisi evidenziato dai *“capitoli”* di entrata di difficile esazione, ha nella sostanza confermato la correttezza dei rilievi della Sezione, tenuto altresì conto che la natura ricorrente dell'entrata (proventi del servizio idrico) non consentivano alcuna sottrazione al fondo crediti in ragione di una presunta *“novità”* dell'entrata attestata dall'iscrizione di ciascun ruolo annuale in un nuovo capitolo di entrata di nuova apertura.

Ciò posto, va comunque segnalato che, secondo le informazioni fornite dal Comune, nel corso del 2022 sarebbero stati incassati euro 383.175,97, corrispondenti al 54,56% del credito iniziale in esame.

7.2.2 Con determinazione n. 197, a firma della Segretaria in qualità di responsabile *ad interim* del Settore Finanze e Tributi, approvata nella ricorrente data del 24 maggio 2022, si dava atto che nel 2016 era stato conferito incarico professionale per la tutela stragiudiziale e giudiziale dell'Ente per il recupero di somme dovute dalle società proprietarie di centrali ed impianti idroelettrici presenti nel territorio, e che con un atto dell'Agenzia del Demanio n. 9362 del 18 giugno 2020 al Comune di Venafro era stata liquidata la somma di euro 845.795,41 per il periodo dal 1980 al 2019, cui avrebbe dovuto aggiungersi la quota di euro 43.210,98 per ciascuna delle annualità 2020 e 2021 (*"quindi, per un importo complessivo, alla data del 31/12/2021, di euro 932.217,37"*). Di conseguenza, vista una *"relazione di aggiornamento"* inviata dall'avv.to incaricato e acquisita al prot. il 23 maggio 2022, secondo il quale il Comune avrebbe ormai acquisito un titolo alla riscossione di questi importi per l'inerzia di ENEL S.p.A., con la determina in questione si provvedeva ad accertare l'importo di **euro 932.217,37**, inserendoli *"ora per allora"* nell'elenco dei residui 2021 allegato alla delibera giunta n. 76/2022, munita di parere di regolarità tecnica e contabile del medesimo Responsabile *ad interim*.

Nell'atto si concede, quantomeno, di *"in via prudenziale, tenuto conto di quanto esposto nella relazione di aggiornamento di cui innanzi, accantonare nel risultato di amministrazione 2021, a titolo di Fondo crediti di dubbia esigibilità, una quota pari a circa il 45% della somma accertata, per un importo di € 424.108,68"*.

Anche in questo caso, prescindendo dal merito del provvedimento (sul quale si rimanda ai futuri monitoraggi), è sufficiente ricordare che, secondo i principi contabili, è *"necessario procedere ad una rettifica in aumento dei residui attivi, e non all'accertamento di nuovi crediti di competenza dell'esercizio, in caso di riscossione di residui attivi cancellati dalle scritture in quanto ritenuti (erroneamente) assolutamente inesigibili"* (par. 9.1 dell'all. 4/2 al D.Lgs. 118/2011). Dunque, i residui attivi potevano essere aumentati soltanto nel caso di intervenuta *riscossione* di importi corrispondenti a residui *erroneamente cancellati*.

Il computo dell'importo in esame determinerebbe, al netto della quota di FDCE contestualmente inserita, un peggioramento del saldo di esercizio 2021 di ulteriori **euro 508.108,69**.

Anche in relazione alla posta in esame le controdeduzioni, limitatesi a riepilogare le note regole contabili applicabili, non hanno contraddetto le osservazioni istruttorie, confermandosi l'impossibilità di inserire, nel maggio 2022, tra i residui 2021 il discusso credito in discussione.

Del resto, la natura controversa della posta è confermata dalle ulteriori informazioni trasmesse: il Comune ha *“instaurato giudizio con citazione a comparire ad udienza fissa (prevista per il giorno 15/06/2023) innanzi al Tribunale Regionale delle Acque Pubbliche presso la Corte di Appello di Napoli al fine di condannare Enel Produzione S.p.A. al pagamento in favore del Comune di Venafro della somma”*, non riconosciuta dalla controparte.

Per completezza, si rileva che le ragioni dell'Ente sono state sostenute con la produzione di due sentenze del Tribunale Regionale delle Acque Pubbliche presso la Corte di Appello di Napoli, emesse in data 17 marzo e 16 giugno 2021, che in fattispecie affini, ha condannato la controparte (peraltro, a quanto pare, diversa da Enel Produzione) al pagamento di importi (peraltro, molto inferiori a quelli iscritti in bilancio dal Comune di Venafro) in favore del Comune di Larino e della Provincia di Campobasso.

7.2.3 Infine, con la riapprovazione dell'atto di riaccertamento dei residui attivi sono stati inseriti ulteriori **euro 180.908,06** a titolo di entrata da fondo di solidarietà comunale, iscritti sul capitolo 153.

Precisato che un credito per il medesimo importo e la stessa causale era stato già oggetto di riscossione in data 5 marzo 2021, sul punto sono stati richiesti ulteriori chiarimenti.

In allegato alla citata nota di riscontro prot. 0010927, del 28 maggio 2023, sono state prodotte tabelle attestanti una distinzione tra le entrate già riscosse nel corso del 2021 sul capitolo 153 e quelle (tardivamente e non legittimamente) iscritte, a maggio 2022, sullo stesso capitolo e per lo stesso importo. In particolare, riguardo al primo accertamento (n. 2021/506), l'Ente ha chiarito che nel 2021 *“è stato erroneamente incassato al capitolo 153 ma doveva essere accertato ed incassato al capitolo dell'IMU dell'anno 2021 ai sensi dell'art. 3, co. 1, del DL 78/2015”*, per effetto di un errore di imputazione contabile, che ha condotto a sovrapporlo – anche in considerazione del coincidente importo – con il credito da fondo di solidarietà (n. 2021/1756), riscosso nel 2022.

7.3 Le rilevazioni contabili che hanno condotto a inserire, nel rendiconto 2021, i crediti finora esaminati per i valori esposti hanno evidentemente concorso all'**erronea determinazione del relativo saldo di amministrazione, ampiamente sottostimato**.

Le valutazioni riguardanti gli effetti delle citate criticità saranno svolte nel paragrafo conclusivo della presente decisione.

C) CONTENUTI DELLA PRIMA RELAZIONE SEMESTRALE. TARDIVO INVIO E INATTENDIBILITÀ PRECONSUNTIVO 2022

8. L'obbligo di elaborazione e inoltro delle relazioni semestrali trova la sua *ratio* nell'esigenza di consentire l'esercizio di un costante controllo dell'andamento del percorso di risanamento,

il cui negativo esito può integrare i presupposti cui il comma 7 dell'articolo 243-*quater* del TUEL ancora una fattispecie legale tipica di dissesto.

In ordine all'oggetto degli accertamenti relativi allo stato di attuazione del piano di riequilibrio che la legge riserva alla Sezione regionale di controllo, giova sottolineare che le verifiche non si limitano al mero riscontro contabile della misura del conseguimento di ciascun obiettivo finanziario programmato dall'ente locale: la Corte è chiamata, infatti, a *"prendere in esame la situazione complessiva valutando anche ogni eventuale elemento sopravvenuto"* (Sezione delle Autonomie, deliberazione 20 dicembre 2016, n. 36).

8.1. Come noto, l'articolo 243-*quater*, comma 6, del D.Lgs. n. 267/2000 prescrive che ciascuna relazione semestrale deve essere trasmessa *"entro quindici giorni successivi alla scadenza di ciascun semestre"*.

Ciononostante, in violazione dei termini fissati dal legislatore, l'organo di revisione del Comune di Venafro ha trasmesso la prima relazione semestrale solo in data 1° febbraio 2023 (prot. n. 442).

Nel merito, il revisore ha innanzitutto osservato (pag. 2) che, *"attenendosi alla ricostruzione effettuata nell'istruttoria della Sez. regionale di Controllo della Corte dei conti di cui alla deliberazione n. 106/2022"*, ha assunto quale obiettivo di ripiano del disavanzo sostanziale gli importi evidenziati nella citata deliberazione (riportati *supra*, par. 6, nella precedente tabella 3).

Pertanto, il valore annuale del saldo di amministrazione utile ai fini del rispetto degli obiettivi del ripiano al 31 dicembre 2021 è quantificato in **euro 1.670.951,28** (importo del disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui al 1° gennaio 2015 – di euro 2.101.240,80 – aumentato della quota di disavanzo per *"passività potenziali"* di 300.000,00 euro).

8.2. È stata già rilevata l'assenza di concreto approfondimento, nella relazione semestrale, in ordine alla correttezza delle operazioni contabili compiute successivamente al deposito della deliberazione n. 106/2022 e ai conseguenti effetti sugli equilibri di bilancio.

Del resto, i relativi atti sono stati costantemente avallati da stringati pareri favorevoli del revisore, che alcuna criticità hanno mai attestato.

Ciò posto, nel referto, richiamata la deliberazione n. 13, del 28 giugno 2022, con cui il Consiglio comunale ha approvato il rendiconto della gestione 2021, evidenziando un disavanzo di euro 2.246.636,21, superiore di euro 575.684,93 rispetto all'obiettivo rideterminato dalla Corte e interamente applicato alle annualità 2022 (per euro 400.000,00) e 2023 (per la rimanente parte di euro 175.684,93) del bilancio di previsione 2022-2024, approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 19, del 5 luglio 2022, l'organo di revisione ha sottolineato che l'importo totale

dell'accantonamento definitivo a titolo di fondo crediti ammonta, nel rendiconto 2021, a euro 8.018.540,66. Ha, sul punto, osservato che “[...] l’Ente non ha beneficiato di quanto disposto dall’art. 52 del D.L. 25 maggio 2021, n. 73, norma che in ossequio ai commi 1-bis, 1-ter e 1-quater, avrebbe permesso all’Ente di riassorbire il maggiore disavanzo al 31 dicembre 2019 rispetto all’esercizio precedente, derivante dal riappostamento delle somme provenienti dalle anticipazioni di liquidità di cui al D.L. n. 35/2013 (convertito con modificazioni dalla Legge n. 64/2013 e al D.L. n. 66/2014, convertito con modificazioni dalla Legge n. 89/2014) sterilizzate nel ‘Fondo anticipazione di liquidità’, distinto dal ‘Fondo crediti di dubbia esigibilità’, a decorrere dall’esercizio 2021, in quote costanti entro il termine massimo di 10 anni, per un importo pari al predetto maggiore disavanzo, al netto delle anticipazioni rimborsate nel corso dell’esercizio 2020 [...]”.

Per le società partecipate, nel risultato di amministrazione è stata accantonata la somma di euro 12.000,00, calcolata considerando le perdite cumulate nel bilancio al 31 dicembre 2020 della partecipata agenzia di sviluppo locale S.F.I.D.E. s.c.ar.l., rapportate alla quota di partecipazione. Al contrario, non sono stati riscontrati obblighi di accantonamento per perdite da esercizi precedenti delle altre partecipate (Consorzio COPRIS e Consorzio per lo Sviluppo industriale di Isernia - Venafro), considerato che la relativa gestione 2020 ha evidenziato il conseguimento di utili.

Il fondo di garanzia debiti commerciali, tenuto conto del tempo medio ponderato di ritardo dei pagamenti nel 2020, calcolato in 46 giorni, è stato quantificato in euro 119.732,29 e inserito tra gli “altri accantonamenti”. Esso è stato determinato applicando la percentuale del 3% (relativa al ritardo nei pagamenti compreso tra 31 e 60 giorni) agli stanziamenti riguardanti la spesa per acquisto di beni e servizi, registrati nell’esercizio precedente (euro 3.991.076,61).

Nel corso dell’esercizio finanziario 2022 il Comune di Venafro avrebbe avviato le procedure per allineare i dati dei propri debiti commerciali con la Piattaforma dei crediti commerciali, essendo stata riscontrata una forte incongruenza tra i due dati. Alla data del 14 gennaio 2023 sarebbe stato conseguito il quasi completo riallineamento dei dati.

Infine, nel risultato di amministrazione 2021 è stato inserito un accantonamento a titolo di fondo rischi contenzioso per euro 250.000,00, finalizzato al pagamento di potenziali oneri derivanti da sentenze.

8.3 Il procedimento di risanamento finanziario, come ricordato, non può prescindere dall’esigenza di assicurare la sostenibilità degli equilibri di bilancio, preservando nel contempo il buon andamento della gestione e l’ordinaria funzionalità degli enti interessati.

A tali fini sarebbe indispensabile, da parte dell'Ente locale interessato dal piano di riequilibrio, esporre il contenuto dettagliato delle misure di risanamento che, mercé un'attenta programmazione dei procedimenti di entrata e di spesa, secondo le sue aspettative dovrebbero consentire il raggiungimento degli obiettivi.

Inoltre, già in sede di terza richiesta istruttoria ministeriale, trasmessa il 15 marzo 2017 (prot. n. 0034548), il Comune era stato invitato al sostanziale aggiornamento di tutti i principali dati contabili. In particolare, era più volte sollecitato un adeguamento informativo comportante idoneo aggiornamento "dello schema istruttorio", con espresso riferimento all'indebitamento (punto 9 della nota), ai servizi per conto terzi (punto 11), all'analisi dei residui (punto 12), all'analisi della capacità di riscossione e degli esiti dell'attività di recupero dell'evasione (punto 13), ai tributi locali e servizi a domanda individuale (punto 14), agli organismi partecipati (punto 16), alle spese degli organi politici istituzionali (punto 17), ai prospetti degli equilibri (punto 18), ai debiti di funzionamento (punto 20), ai prospetti riguardanti l'incremento di entrate correnti e tributi locali (punto 21), al prospetto riguardante la revisione della spesa corrente (punto 22).

La richiesta era coerente con quanto chiarito dalla Sezione delle autonomie, che nelle deliberazioni n. 13/2016 e n. 9/2017 aveva puntualizzato che, nei casi di riformulazione, si rendeva necessaria la trasmissione alla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali al fine di garantire la corrispondenza tra il piano oggetto d'istruttoria e quello oggetto di decisione: *"Diversamente opinando difetterebbe, invero, la corrispondenza tra il piano oggetto di istruttoria e quello oggetto della decisione: tale vuoto, peraltro, non potrebbe essere colmato ex officio dalla Sezione regionale atteso che i poteri istruttori autonomi, pur intestati alla stessa, si svolgono, comunque, come noto (cfr. deliberazione n. 22/2013/QMIG) nell'alveo degli esiti istruttori compendiati nella relazione finale della Commissione"* (Sezione aut., del. 13/2016).

L'assenza dell'aggiornamento delle misure di ripiano aveva integrato, non a caso, il primo dei motivi che avevano indotto la Sezione regionale a concludere per l'impossibilità di approvare il piano di riequilibrio.

L'accoglimento del ricorso da parte delle Sezioni Riunite, nonostante la decisiva rilevanza della criticità, impone di rispettare il vincolo processuale derivante dal dispositivo, prescindendo dal sorprendente corredo motivazionale. Di conseguenza, in assenza del parametro rappresentato dall'implementazione di puntuali e aggiornate misure di ripiano, appare a questo punto fondamentale procedere con l'analisi degli aspetti economico-finanziari che incidono sulla corretta realizzazione degli obiettivi intermedi.

8.4 Nella relazione semestrale gli esiti della gestione finanziaria al 31 dicembre 2021, come riportati nella deliberazione consiliare di approvazione definitiva del rendiconto, è raffrontata con le risultanze degli esercizi precedenti e con il pre-consuntivo 2022.

Appare utile riportare di seguito i dati trasmessi, limitatamente al periodo 2020-2022:

Tabella 6 – risultato di amministrazione – periodo 2020-2022

(Importi in euro)

	2020	2021	Pre consuntivo 2022
Fondo cassa al 1° gennaio	1.681.022,94	3.657.962,46	4.115.750,99
Riscossioni	11.419.285,35	11.281.257,98	11.370.516,82
Pagamenti	9.442.345,83	10.823.469,25	13.115.761,63
Pagamenti per azioni esecutive non regolarizz.	0,00	0,00	0,00
Fondo di cassa al 31 dicembre	3.657.962,46	4.115.750,99	2.370.506,18
Residui attivi	12.597.606,09	14.008.711,38	17.960.708,84
Residui passivi	8.608.771,90	7.220.507,28	6.970.119,24
FPV per spese correnti	2.388,96	101.732,02	0,00
FPV per spese in conto capitale	0,00	0,00	0,00
Risultato di amministrazione (A)	7.644.407,69	10.802.223,07	13.361.095,78
Fondo crediti di dubbia esigibilità	3.093.410,00	8.018.540,66	9.654.575,63
Fondo anticipazioni liquidità D.L. 35 del 2013 e successive modifiche	3.093.016,63	2.987.292,60	2.879.182,91
Fondo perdite società partecipate	0,00	12.000,00	12.000,00
Fondo contenzioso	0,00	250.000,00	250.000,00
Altri accantonamenti	8.960,64	293.842,11	231.949,28
Totale parte accantonata (B)	6.195.387,27	11.561.675,37	13.027.707,82
Vincoli derivanti da leggi e principi contabili	463.250,10	258.135,82	386.947,51
Vincoli derivanti da trasferimenti	922.676,94	1.153.985,60	1.483.670,58
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	0,00	0,00	45.407,46
Totale parte vincolata (C)	1.385.927,04	1.412.121,42	1.916.025,55
Totale parte destinata agli investimenti (D)	25.672,37	75.062,49	161.855,72
Totale parte disponibile (E)	37.421,01	-2.246.636,21	-1.744.493,31

Inoltre, nel referto sono riportati i calcoli riferiti al presunto riassorbimento del disavanzo 2021 di euro 2.246.636,21 (in realtà, come chiarito, ben superiore a tale importo), con particolare riferimento alla quota di euro 575.684,93, di cui era stata disposta la copertura negli esercizi 2022 e 2023 (coincidenti con la durata finale della consiliatura) attraverso economie di spesa, ripartendo le quote di ripiano nel seguente modo:

- euro 400.000,00 nell'esercizio 2022;
- euro 175.648,93 nell'esercizio 2023.

In particolare, il confronto tra il disavanzo atteso in chiusura delle ultime tre annualità e i risultati conseguiti evidenzierebbe le seguenti risultanze:

Tabella 7 – Piano riequilibrio: risultato di amm.ne atteso e conseguito

(Importi in euro)

Esercizio	Risultato di amministrazione		
	Atteso	Conseguito	Differenze
2020	-1.770.992,64	37.421,01	1.808.413,65
2021	-1.670.951,28	-2.246.636,21	-575.684,93
2022	-1.570.909,92	-1.744.493,31	-173.583,39

Nel dettaglio, in disparte la radicale inattendibilità dei rendiconti fino all'esercizio 2020 e le criticità riguardanti il rendiconto 2021, nel bilancio di previsione 2022, approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 19, del 5 luglio 2022, risultava iscritto un disavanzo da ripianare nell'esercizio 2022 per euro 470.041,36 e nell'esercizio 2023 per euro 260.041,36 (infatti, le quota comprendono euro 70.041,36 da ripianare a titolo di disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui).

Sul punto deve osservarsi che le quote complessive non comprendono quella afferente alle passività potenziali di euro 30.000,00 (*supra* tab. n. 3).

Nella relazione semestrale si dichiara che la differenza tra obiettivo e disavanzo conseguito al 31 dicembre 2022 sarebbe positiva per euro 2.101,54.

In assenza di elementi informativi idonei a verificare i contenuti delle grandezze contabili riportate nel pre-consuntivo, e della precisazione, contenuta nella stessa relazione dell'organo di revisione, secondo cui (pag. 5) *“è in corso l'attività di riaccertamento ordinario dei residui al 31.12.2022 a seguito della quale, in accordo tra il Servizio Finanziario e gli Uffici Tecnici sarà valorizzato il Fondo Pluriennale Vincolato”* l'attestazione riferita al presunto raggiungimento dell'obiettivo al 31 dicembre 2022 risulta **del tutto inattendibile**.

D) VERIFICHE DELLA SEZIONE CIRCA L'ANDAMENTO DELLA GESTIONE.

9. PREMESSA

Nello svolgimento dell'attività di doveroso costante monitoraggio la Corte, muovendo dalla ritenuta credibilità, in sede di approvazione del piano, delle attese di entrata e spesa ai fini del ripiano del disavanzo, trae continui elementi di conferma o smentita della relativa attendibilità dai risultati dell'ininterrotta gestione dell'Ente, per sua natura dinamica e continuamente influenzata (oltre che da fattori esterni) dagli indirizzi degli organi di governo e dall'attività di provvista delle risorse e impiego nell'ambito dei singoli programmi di spesa.

9.1 ENTRATE CORRENTI E RECUPERO EVASIONE.

Nella decisione di rimodulazione si rinviava, per le entrate, alla rappresentazione dell'andamento riferito agli esercizi 2014-2015, che segnavano una complessiva diminuzione degli accertamenti (da euro 5.182.465,20 a euro 4.859.501,55). Non erano tuttavia fornite informazioni

riguardanti l'esercizio 2016, né previsioni aggiornate volte a fronteggiare negli esercizi successivi la massa passiva (che, si ricorda, per effetto della riformulazione era aumentata di circa il 45% rispetto a quella considerata nel PRFP 2014).

Nella relazione semestrale sono riportate le percentuali riferite alla capacità di riscossione, in conto competenza, delle entrate correnti (Titoli I, II e III), riassunte nella tabella seguente:

Tabella 8 – capacità di riscossione delle entrate correnti **(Importi in euro)**

	Consuntivo 2020			Consuntivo 2021			Preconsuntivo 2022		
	Accertamenti	Riscossioni	%	Accertamenti	Riscossioni	%	Accertamenti	Riscossioni	%
Titolo I	4.962.269,65	4.670.402,58	94,12%	6.255.167,71	5.047.070,64	80,69%	6.593.293,76	5.388.840,06	81,73%
Titolo II	4.119.875,86	3.606.801,69	87,55%	2.911.215,95	2.684.316,86	92,21%	3.294.774,75	2.946.911,74	89,44%
Titolo III	655.516,64	443.000,09	67,58%	2.187.938,85	872.866,91	39,89%	2.002.838,27	1.164.697,21	58,15%
Totale	9.737.662,15	8.720.204,36	89,55%	11.354.322,51	8.604.254,41	75,78%	11.890.906,78	9.500.449,01	79,90%

Inoltre, è specificato l'andamento di accertamenti e riscossioni per IMU e TARI:

Tabella 9 – capacità di riscossione IMU - TARI **(Importi in euro)**

	Esercizio 2021			Esercizio 2022 (Preconsuntivo)		
	Accertamenti	Riscossioni	%	Accertamenti	Riscossioni	%
IMU	1.876.931,52	1.811.286,36	96,50%	1.968.922,13	1.753.617,56	89,06%
TARI	1.510.662,29	859.931,17	56,92%	1.467.476,50	716.675,74	48,84%
Totale	3.387.593,81	2.671.217,53	78,85%	3.436.398,63	2.470.293,30	71,89%

In sede di riscontro alle richieste della Commissione, il Comune aveva aggiornato le previsioni di entrata da accertamento dell'evasione. A fronte di accertamenti 2014 e 2015 pari, rispettivamente, a euro 133.381,00 e 83.793,45, era previsto un forte incremento dell'attività, oggetto di obiettivi inseriti negli indirizzi strategici del DUP 2017/2019, come di seguito riportato (allegato alla nota 21 aprile 2017, prot. n. 7050):

- Anno 2020: euro 350.101,00
- Anno 2021: euro 350.101,00
- Anno 2022: euro 350.101,00
- Anno 2023: euro 350.101,00

Nella relazione semestrale sono forniti i seguenti dati relativi all'attività di recupero dell'evasione, che risente delle misure Covid-19 emanate dal Governo:

Tabella 10 – capacità di riscossione evasione tributaria

(Importi in euro)

	Consuntivo 2020			Consuntivo 2021			Preconsuntivo 2022		
	Accertamenti	Riscossioni	%	Accertamenti	Riscossioni	%	Accertamenti	Riscossioni	%
IMU	35.000,00	0,00	0,00%	950.000,00	287.193,88	30,23%	1.162.763,59	114.840,34	9,88%
TASI	142,00	142,00	100,00%	355,00	355,00	100,00%	12.751,19	7.084,70	55,56%
TARI/ TARSU	0,00	0,00	0,00%	53.371,91	0,00	0,00%	23.653,99	0,00	0,00%
Totale	35.142,00	142,00	0,40%	1.003.726,91	287.548,88	28,65%	1.199.168,77	121.925,04	10,17%

Al forte incremento degli accertamenti nel biennio 2021-2022 sono seguite riscossioni per importi particolarmente limitati. La circostanza concorre all'aumento della già cospicua massa di residui attivi e dei correlati accantonamenti.

9.2 SPESE CORRENTI

L'articolo 243-bis, comma 8, lett. f), del TUEL dispone che, al fine di assicurare il prefissato graduale riequilibrio finanziario, per tutto il periodo di durata del piano gli enti interessati sono tenuti, tra l'altro, *“ad effettuare una rigorosa revisione della spesa con indicazione di precisi obiettivi di riduzione della stessa [...]”*.

Non a caso, nelle linee-guida approvate dalla Sezione delle autonomie è richiesta la dimostrazione che l'Ente abbia *“programmato o già adottato politiche di riduzione della spesa, per il periodo del piano, al fine di ottenere un decremento percentuale significativo delle spese correnti”* (Sez. aut., deliberazione n. 5/SEZAUT/2018/INPR).

Nella nota di riscontro prot. 7050/2017, già richiamata, il Comune si limitava ad aggiornare i dati di spesa agli esercizi 2017 e 2018 (non era riproposta la previsione per il 2019). Peraltro, i dati di cui al rendiconto 2018 hanno attestato un significativo aumento dei valori rispetto a quelli previsti (euro 6.667.689,15, a fronte di euro 5.659.515,52).

Non sono stati più forniti aggiornamenti circa l'evoluzione della spesa corrente auspicata nei restanti esercizi oggetto del piano, riferendo solo di un possibile, modesto contenimento della spesa per illuminazione pubblica in esito a una procedura di evidenza pubblica in corso.

Ad avviso della Sezione, particolare criticità consegue al rilievo che il Comune di Venafrò non ha provveduto al contenimento delle spese correnti, i cui importi sono aumentati in quasi tutti gli esercizi interessati.

Nella seguente tabella si riportano i dati concernenti le spese correnti di cui al preconsuntivo 2022 come inserite nella relazione semestrale, raffrontate ai due esercizi precedenti e al 2014:

Tabella 11 - Spese correnti

(Importi in euro)

Esercizio	Titolo I - Spese correnti (Impegni)	Variazione assoluta rispetto al 2014	Variazione percentuale rispetto al 2014
2014	6.934.900,68	-	-
2020	8.715.139,09	1.780.238,41	25,67%
2021	8.526.294,01	1.591.393,33	22,95%
2022	9.520.728,73	2.585.828,05	37,29%

Nell'ambito dell'istruttoria svolta dalla Sezione ai fini della deliberazione del piano adottato, il Responsabile p.t. del Settore Finanze e Tributi ha rappresentato che l'incremento sarebbe stato determinato da fattori esterni, non interni all'Ente.

In particolare, il Comune avrebbe adottato una incisiva politica di riduzione della spesa del personale (ad eccezione del 2019) e avrebbe registrato un sensibile decremento dell'indebitamento, attraverso la costante riduzione della spesa per interessi passivi. Le voci che, al contrario, hanno fatto registrare il maggior incremento sono quelle afferenti ai trasferimenti, all'acquisto di beni e servizi e alle altre spese correnti.

L'Ente ha sottolineato che la contabilità dell'Ambito Sociale Territoriale è incardinata in quella ordinaria, per cui l'incremento derivante, ad esempio, dai trasferimenti regionali per la disabilità o per il rischio di esclusione sociale avrebbero determinato un incremento della spesa correlata (soprattutto per trasferimenti e acquisto di beni e servizi). In particolare, nell'esercizio 2020, avrebbe inciso l'incremento dei trasferimenti a vario titolo: emergenza alimentare, sostegni ai canoni di locazione e alle utenze e, non da ultimo, il ristoro di quasi euro 400.000,00 a causa dell'intervenuta creazione della "zona rossa".

Pertanto, l'analisi riferita agli esercizi 2021 e 2022 attesta un saldo nettamente crescente rispetto al 2014, anche se in percentuale ridotto nel 2021 rispetto al 2020. In termini assoluti, stando al preconsuntivo nel 2022 si rileverebbe, poi, un aumento di euro 994.434,72 rispetto al precedente esercizio.

Nella relazione semestrale è riportata (pag. 15) la composizione e l'evoluzione delle spese correnti per macroaggregati relativamente agli esercizi 2020 - 2021 nonché (sulla base del preconsuntivo) al 2022:

Tabella 12 – Spese correnti (Spese per macroaggregati – impegni)

(Importi in euro)

Macroaggregato	2014	2020	2021	Preconsuntivo 2022
Redditi da lavoro dipendente	1.730.315,77	1.463.566,62	1.539.877,64	1.550.785,63
Imposte e tasse a carico Ente	127.515,87	110.661,76	109.491,57	141.939,96
Acquisto di beni e servizi	3.872.535,09	5.145.763,30	5.570.193,74	5.935.552,09
Utilizzo di beni di terzi	46.011,93	-	-	-
Trasferimenti	192.602,22	891.408,29	398.463,29	584.898,19
Rimborsi e poste correttive entrate	-	20.852,58	29.670,09	27.569,34
Interessi passivi	323.079,12	217.233,00	208.149,67	198.863,87
Altre spese per redditi di capitale	-	-	-	-
Altre spese correnti	642.840,68	865.653,54	670.448,01	1.081.119,65
Totale	6.934.900,68	8.715.139,09	8.526.294,01	9.520.728,73

Nel dettaglio, nel 2022 una forte crescita ha caratterizzato le “altre spese correnti”, pari a euro 438.278,97 rispetto al 2014 (euro 410.671,64 se confrontate al 2021). Inoltre, emerge un aumento delle spese per acquisto di beni e servizi, superiore al 2014 per oltre 2 milioni di euro.

9.3 SERVIZI A DOMANDA INDIVIDUALE. SERVIZI DI SMALTIMENTO DEI RIFIUTI SOLIDI URBANI E IDRICO.

L’Ente è tenuto all’osservanza delle ulteriori limitazioni imposte dal comma 8 dell’articolo 243-bis T.U.E.L., tra le quali – ai sensi della relativa lettera b) – l’obbligo di assicurare, ai fini del graduale riequilibrio finanziario, per tutto il periodo di durata del piano la copertura dei costi della gestione dei servizi a domanda individuale nella misura prevista dalla lettera a) dell’articolo 243, comma 2 (non inferiore al 36%).

Inoltre, è tenuto (articolo 243-bis, comma 8, lett. f), del T.U.E.L.) a garantire la copertura integrale dei costi della gestione del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani e del servizio acquedotto mediante i proventi delle relative tariffe.

Nella relazione semestrale l’organo di revisione ha riportato l’indice di copertura dei servizi a domanda individuale (riferibili ai servizi di mensa scolastica), di smaltimento rifiuti e idrico relativi al rendiconto 2021 e ai dati del bilancio di previsione 2022, ovvero alle somme accertate ed impegnate corso del 2022 (preconsuntivo), come riportate nella tabella seguente:

Tabella 13 – Copertura dei servizi individuali e altri servizi gestiti dall'Ente (Importi in euro)

	Rendiconto 2021			Previsione 2022		
	Proventi	Costi	% cop.	Proventi	Costi	% cop.
Mensa scolastica	41.928,39	49.117,73	85,36%	60.600,00	99.700	60,78%
	Rendiconto 2021			Preconsuntivo 2022		
	Proventi	Costi	% cop.	Proventi accertati	Costi impegnati	% cop.
Smaltimento rifiuti	1.510.662,29	1.249.728,37	120,88%	1.467.476,50	1.239.403,97	118,40%
Servizio acquedotto	882.160,33	932.667,51	94,58%	1.112.784,22	1.105.646,75	100,65%

Con deliberazione di Giunta comunale n. 83, del 13 giugno 2022, sono state approvate, per i servizi a domanda individuale, tariffe, contribuzioni e tassi di copertura: per la mensa scolastica la previsione di entrata era pari a euro 48.600,00 mentre quella della spesa era di euro 93.000,00, con una percentuale di copertura del 52,26%.

Pertanto, i dati non risultano corrispondenti a quelli dichiarati nella relazione semestrale, sopra riportati (60.78%).

Dal prospetto risulta altresì evidente che nel 2021 è mancata l'integrale copertura dei costi di gestione del servizio idrico.

Con deliberazione di Consiglio comunale 28 aprile 2022, n. 6, è stato approvato il Piano finanziario TARI 2022, in cui si è stabilito che i costi che devono trovare integrale copertura con le entrate derivanti dall'applicazione delle tariffe andavano riportati nel Piano economico finanziario (PEF), redatto dal gestore del servizio di raccolta e di smaltimento dei rifiuti, e che le tariffe approvate dovevano assicurare la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio relativi al servizio, ricomprendendo anche i costi di cui all'articolo 15 del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36.

Con deliberazione giuntale 28 aprile 2022, n. 51, sono state approvate le tariffe per il servizio idrico per il 2022.

Ciò premesso, deve essere evidenziato che, con deliberazione di Consiglio comunale n. 12, del 20 giugno 2022, il Comune di Venafro ha disposto di partecipare in qualità di socio alla costituzione società *in house* di gestione del servizio idrico integrato regionale (GRIM s.c.a.r.l.) e approvare il relativo statuto. Con il medesimo atto ha provveduto a sottoscrivere, a norma dell'art. 7 dello statuto, la propria quota di capitale sociale in rapporto alla fascia di competenza, pari al 3,38% del capitale sociale (euro 33.800,04).

La società, ai sensi dell'art. 2 dello statuto, ha per oggetto esclusivo l'esercizio, nell'interesse dei soci, sul territorio della Regione Molise delle sottoelencate attività, compresa la manutenzione ordinaria e straordinaria dei beni e altre attività strumentali, connesse o complementari:

gestione del servizio idrico integrato di cui al D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, alla legge della Regione Molise 22 aprile 2017, n. 4, e alla delibera di Giunta regionale n. 327, del 5 ottobre 2021, inteso come l'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue, compresi i servizi di captazione e adduzione a usi multipli e i servizi di depurazione ad usi misti civili e industriali, che deve essere gestito secondo principi di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto delle norme nazionali e comunitarie.

Si rinvia, in proposito, ai pareri espressi dalla Sezione ai sensi del comma 3 dell'articolo 5 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (*"Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica"*), modificato dall'articolo 11, comma 1, lettera a), numero 3), della legge 5 agosto 2022, n. 118, che individua i nuovi controlli sugli atti deliberativi tramite cui le Amministrazioni Pubbliche si determinino in ordine alla *"costituzione di una società a partecipazione pubblica"*, anche di natura mista pubblico privata, o all'*"acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite"*.

In particolare e con riferimento all'operazione societaria in argomento, la Sezione ha già sottolineato che, *"a ben vedere, la costituzione della S.c.a.r.l. in esame non è semplicemente ammessa alla luce del canone generale di finalizzazione pubblica ex articoli 4 T.U.S.P. e 1 legge n. 241/1990, ma specificamente imposta dalla legge, la quale assegna al Comune - per la realizzazione delle finalità pubbliche del servizio idrico integrato - uno specifico obiettivo amministrativo, cui la delibera in esame risulta vincolata e preordinata."*

Infatti, la stessa trama legislativa sopra dipanata, di rango statale (articoli 142 e ss. decreto legislativo n. 152/2006) e regionale (legge Regione Molise n. 4/2017), impone ai singoli enti locali l'adesione all'Ente di governo dell'ambito (nel caso molisano l'EGAM), che assemblearmente delibera anche la forma di gestione del servizio idrico integrato (costituzione societaria e affidamento in house qui in esame), la quale - pertanto- rispetto al singolo ente partecipante è legislativamente vincolata (salve talune eccezionali e residuali ipotesi di "gestioni del servizio idrico in forma autonoma" motivate dalla particolare natura del contesto sociale o naturalistico, ovvero "comuni montani con popolazione inferiore a 1.000 abitanti" e "comuni che presentano contestualmente le seguenti caratteristiche: approvvigionamento idrico da fonti qualitativamente pregiate; sorgenti ricadenti in parchi naturali o aree naturali protette ovvero in siti individuati come beni paesaggistici ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; utilizzo efficiente della risorsa e tutela del corpo idrico" (ex plur., deliberazione n. 17/2023/PASP).

I riflessi dell'adesione alla società GRIM sul perseguimento degli obiettivi di copertura dei costi del servizio e di incasso dei proventi derivanti dai ruoli idrici saranno oggetto del prossimo monitoraggio.

9.4 GESTIONE DI CASSA

Gli esiti della gestione di cassa degli ultimi quattro esercizi possono compendiarsi nella seguente tabella di dettaglio:

Tabella 14 – gestione cassa

(Importi in euro)

	2019	2020	2021	2022 (*)
Fondo cassa al 31/12	1.681.022,94	3.657.962,46	4.115.750,99	3.008.032,44
di cui cassa vincolata	566.569,91	1.385.927,04	151.935,11	281.718,80

** Dati Siope*

L'Ente, nel corso dei richiamati esercizi, non ha fatto ricorso all'istituto dell'anticipazione di tesoreria.

Nella Deliberazione n. 106/2022 la Sezione ha già rilevato che la consistente liquidità attestava, anche nel 2021, la sussistenza degli equilibri di cassa, aggiungendo che sul volume dei fondi disponibili incidavano significativi importi di debiti liquidi ed esigibili per i quali non era stato effettuato il pagamento, oltre alla presenza di fondi vincolati.

In chiusura dell'esercizio 2022 la consistenza di cassa, pur diminuita del 27,00%, risulta ancora significativa.

Nel 2021 è attestata, inoltre, una consistente riduzione dei fondi vincolati (-89%), che sarebbe confermata anche nel 2022. Tuttavia il dato, tenuto conto di una flessione non in linea con l'andamento storico, richiede opportuni approfondimenti, che saranno condotti nel corso del successivo monitoraggio.

9.5 GESTIONE DEI RESIDUI

Nel corso dell'istruttoria sul PRFP adottato l'analisi dei residui attivi aveva consentito alla Sezione di accertare, in diversi casi, l'insussistenza delle ragioni di mantenimento del credito: la circostanza, non bilanciata sul piano della rilevanza giuscontabile dalle relative quote di fondo crediti (peraltro, come precisato, a sua volta non correttamente calcolato), concorreva a formare ulteriori quote di disavanzo latenti e a riverberare i suoi negativi effetti sugli equilibri.

Nello specifico, in sede di controllo dei titoli giuridici legittimanti l'iniziale iscrizione e la successiva conservazione dei residui attivi al 31 dicembre 2020 (euro 12.597.606,09) era emersa la presenza di importi per i quali la sussistenza di tali presupposti era risultata particolarmente dubbia.

Pertanto, era stato chiesto all'Ente di dimostrare la ricorrenza delle condizioni di esigibilità per la conservazione delle poste specificamente indicate.

I rilievi della Sezione avevano trovato pieno riscontro nelle ammissioni dei rappresentanti del Comune. Si richiama, infatti, quanto riportato negli allegati (punti 18a - 18n) alla nota prot. 0020485 del 15 novembre 2021:

- “[...] il capitolo 58, classificazione 1.01.01.08.002, ha un residuo IMU anno 2019 per euro 44.671,77. Tale residuo nel corso del corrente esercizio ha fatto registrare incassi per euro 8.576,29, derivanti da ravvedimenti operosi effettuati dai contribuenti che non hanno provveduto a versare tale imposta nei termini previsti dalla normativa. Attualmente, il residuo si è ridotto ad euro 36.095,49 [...]. Al prossimo riaccertamento ordinario, in sede di approvazione del rendiconto 2021, il restante residuo sarà depennato”;

- “[...] al capitolo di entrata 51, classificazione 1.01.01.08.002, eccezion fatta per il residuo di euro 158.989,15 inerente avvisi di accertamento riferiti al 2010 e notificati ai contribuenti tardivamente, tutti gli altri risultano essere stati movimentati [...] In sede di riaccertamento ordinario dei residui attivi, si provvederà a depennare il residuo di euro 158.959,15 evidentemente insussistente e, nel contempo, si dovrà effettuare una attenta analisi sulle ragioni del mantenimento dei restanti residui atteso che, ad oggi, risultano essere movimentati”;

- “[...] al capitolo 153 sono presenti residui attivi provenienti dagli esercizi 2015-2018 che non trovano riscontro oggettivo nel loro mantenimento. Pertanto, in sede di riaccertamento ordinario i residui sotto riportati dovranno essere depennati a causa della loro insussistenza”;

- “[...] sui capitoli 610, 616, 617, 618, 619, 621, 622 sono presenti residui attivi derivanti dai ruoli idrici per gli anni 2010, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018. Pur essendo in riscossione i ruoli idrici dei periodi considerati (anche coattiva per i ruoli pregressi) non sono state riscontrate determinate di approvazione degli stessi, eccezion fatta per i ruoli 2017 e acconto 2018 approvati con determina n. 368-2020”;

- “[...] “sul capitolo in entrata n. 955 sono conservati residui per euro 70.005,00 per “interventi di riparazione e/o ricostruzione” che dovrebbe trovare rispondenza sul capitolo di uscita n. 3839. Nel capitolo di uscita n. 3839, impegno n. 2458, anno 2007 risulta un residuo pari ad euro 8.240,42, pertanto non vi è rispondenza in termini di equilibrio di parte capitale. Si dovrà procedere, in sede del prossimo riaccertamento ordinario dei residui a depennare il residuo attivo per insussistenza”;

- “[...] rappresenta che sul capitolo di entrata n. 980 per “contributo per lavori di sistemazione tra Corso Molise e Via Colonia Giulia” risulta conservato un residuo di euro 18.000,00 che, dalle evidenze contabili, non ha un corrispondente capitolo di uscita e che tale contributo risulta essere perento e che pertanto, in sede di riaccertamento ordinario, dovrà essere cancellato per insussistenza”.

Dalla relazione semestrale si rileva, con riferimento ai residui attivi, solo la complessiva movimentazione nell’esercizio 2021 e nell’esercizio 2022 (in quest’ultimo caso, ovviamente, alla stregua dei dati preconsuntivi):

Tabella 15 – gestione residui attivi

(Importi in euro)

	RENDICONTO 2021	%	PRECONSUNTIVO 2022	%
Residui attivi al 1/1	12.597.606,09		14.008.711,38	
Residui riscossi	3.783.723,26	30,04%	3.202.178,10	22,86%
Residui eliminati (+) o riaccertati (-)	- 734.779,21		291.729,50	
Residui al 31/12	8.079.103,62	64,13%	11.098.262,78	79,22%
Residui di competenza	5.929.607,76		6.862.446,06	
Residui totali	14.008.711,38		17.960.708,84	
FCDE al 31/12	8.018.540,66	57,24%	9.654.575,63	53,75%

Si dà atto, a tal proposito, che le criticità riconosciute dal Comune in ordine alla mancanza del titolo giustificativo della permanenza in bilancio dei residui attivi afferenti al *titolo I - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa* (IMU anni precedenti) e al *titolo III - entrate extratributarie* (proventi servizio idrico) appaiono superate con lo stralcio annunciato ovvero, negli altri casi, con l’accantonamento corretto a FCDE.

9.5.1 Ai fini delle verifiche riguardanti le condizioni finanziarie del Comune, l’organo di revisione avrebbe dovuto soffermarsi sulla problematica riguardante la gestione dei residui per canoni idrici. Come noto, infatti, almeno nel 2020 sono stati emessi atti recanti addebiti per consumi idrici pregressi risalenti a oltre due anni addietro, non tenendo conto della possibilità, per gli utenti, di eccepirne la prescrizione breve, anzi rigettando le istanze e i reclami a tal fine avanzati.

Considerata la mole di residui conservati nei rendiconti e la loro incidenza sui saldi, in sede di deferimento della questione alla trattazione in pubblica Adunanza era stata sottolineata la necessità di offrire chiarimenti circa l’effettiva quantificazione dei loro importi.

Nella nota di riscontro il Comune ha evidenziato, anzitutto, che la problematica ha riguardato esclusivamente l’anno 2017, il cui ruolo idrico è stato emesso e notificato nell’anno 2020, mentre per le altre annualità ha emesso le fatture entro il periodo dei due anni.

Con riferimento all'emissione delle fatture relative ai consumi dell'anno 2017 il Comune di Venafro è stato oggetto del provvedimento sanzionatorio dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato n. 30477/2023. Nell'atto si accerta e dispone quanto segue: *"a) che la pratica commerciale descritta al punto II del presente provvedimento, posta in essere dal Comune di Venafro costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una pratica commerciale scorretta ai sensi degli articoli 20, 22, 24 e 25 del Codice del Consumo, e ne vieta la diffusione o la reiterazione; b) di irrogare al Comune di Venafro una sanzione amministrativa pecuniaria di 10.000,00 € (diecimila euro)"*.

Ciò premesso, l'Ente ha osservato che, all'epoca dell'emissione delle fatture contestate, aveva ritenuto di non dover ancora predisporre apposita informativa né modulistica riguardante l'eccepibilità della prescrizione biennale, ipotizzando che essa avrebbe iniziato a decorrere dai consumi avvenuti dal 1° gennaio 2020, senza alcuna applicazione retroattiva della legge n. 205/2017.

Inoltre, tale orientamento sarebbe stato avvalorato dalla sentenza del Giudice di Pace di Venafro n. 26, del 30 marzo 2022 (non impugnata), pronunciata a definizione di un giudizio di accertamento negativo instaurato da una ditta in relazione a fattura per consumi idrici relativi all'anno 2017 ricevuta, appunto, nel 2020: quindi, secondo la prospettazione dell'attore, al momento della notifica il diritto di credito sarebbe risultato prescritto per decorso del termine biennale. Nella sentenza è stata respinta tale interpretazione, confermando la legittimità della richiesta di pagamento.

Il Comune ha sottolineato l'importanza di tale pronuncia giurisdizionale, emessa dall'Autorità Giudiziaria competente per materia, territorio e valore rispetto alle richieste di pagamento per le forniture idriche relative al periodo considerato.

In ogni caso, in ottemperanza al provvedimento sanzionatorio dell'Autorità, l'Ente locale ha provveduto ad adottare un formulario avente per oggetto la comunicazione/informativa da inviare ai consumatori, il modello dell'istanza di eccezione della prescrizione e il modello dell'istanza di eccezione della prescrizione con richiesta di rimborso, nonché a pubblicare sul proprio sito istituzionale la comunicazione ai contribuenti circa la possibilità di eccepire la prescrizione ai sensi della Legge di Bilancio 2018 (L. 205/2017) e/o di richiedere il rimborso di quanto eventualmente pagato, unitamente ai modelli per l'esercizio della facoltà di sollevare l'eccezione di prescrizione o di domandare la ripetizione di quanto eventualmente pagato.

Nella nota di riscontro è stato, poi, precisato che *"Allo stato, gli uffici del Settore Finanze e Tributi stanno quantificando gli importi "non dovuti/da rimborsare", atteso che la maggior parte delle istanze*

di eccezione della prescrizione pervenute (all'incirca il 18% del totale delle utenze) contengono, altresì, importi non oggetto di prescrizione breve e altre voci di costo, che devono ritenersi sottratte anch'esse alla prescrizione breve e soggette al regime prescrizionale ordinario".

Ciò posto, avverso il sopra richiamato provvedimento sanzionatorio dell'AGCOM il Comune ha comunque proposto ricorso al TAR Lazio, ritenendo annullabile la predetta sanzione sia per violazione dei termini procedurali che nel merito, *"in quanto il Comune ha provveduto ad adottare gli impegni richiesti dall'Autorità prima dell'adozione del provvedimento sanzionatorio".*

Infine, sul piano giuridico, l'Ente ha segnalato che sul tema della prescrizione breve di cui alla L. 205/2017 *"non si è formato un chiaro e solido indirizzo giurisprudenziale, anzi, al contrario, sussiste un ampio dibattito. Recentemente, con l'Ordinanza Pregiudiziale del 17/04/2023 (nel giudizio R.G. 2666/2022) il Giudice di Pace di Caserta ha richiesto ai sensi dell'art. 363-bis cod. proc. civ. la soluzione di una questione pregiudiziale in relazione ad un procedimento civile inerente la prescrizione breve dei corrispettivi per i consumi idrici relativo ad un contenzioso insorto tra un contribuente ed il Comune di San Nicola La Strada".*

In particolare, alla Cassazione è stato chiesto di chiarire *"se la prescrizione relativa ai consumi idrici effettuati in data antecedente al primo gennaio 2020 sia biennale come stabilito dalla legge 205/2017 – legge di bilancio 2018- o quinquennale ai sensi dell'art. 2948 n°5 cc. e se il Giudice possa dunque disapplicare una decisione di natura formalmente amministrativa anche se destinata ad incidere sui procedimenti aventi ad oggetto la decisione de qua".* La Prima Presidente della Cassazione con provvedimento N.R.G. 9126/2023, pubblicato il 10 maggio 2023, pur ritenendo inammissibile il rinvio, ha statuito che *"la disposizione transitoria di cui all'art. 1, comma 10, della legge n. 205 del 2017 determina esplicitamente l'evento temporalmente rilevante ai fini della decorrenza del regime prescrizionale biennale, individuandolo nella data di scadenza del pagamento delle fatture e non nella erogazione od effettuazione dei consumi."*

Evidentemente, il citato pronunciamento sembrerebbe addirittura ammettere, stando alla sua lettera, che nei contratti di fornitura del servizio idrico il diritto al corrispettivo si prescrive in due anni decorrenti dalla data di scadenza del pagamento delle fatture, indipendentemente dalla data di erogazione od effettuazione dei consumi.

Alla stregua di altra e più ragionevole conclusione, che integra le disposizioni primarie con quelle regolatorie (in particolare, l'articolo 2, comma 2.3, dell'allegato B alla delibera ARERA 547/2019) la prescrizione biennale di cui alla Legge di bilancio 2018 (Legge n. 205/17) decorrerebbe dal termine entro il quale il gestore è obbligato a emettere il documento di fatturazione, come individuato dalla regolazione vigente.

Si tratta, dunque, di questione che attende la definizione di un più chiaro assetto normativo ovvero di orientamenti giurisprudenziali consolidati.

9.6 FONDO CONTENZIOSO E FONDO ANTICIPAZIONI DI LIQUIDITÀ

Per gli esercizi 2018 e 2020 nella parte accantonata è **assente ogni accantonamento a titolo di fondo contenzioso**, nonostante il coinvolgimento dell'Ente, a quella data, in liti di rilevante entità e con grado di rischio particolarmente elevato (è sufficiente analizzare il parere sul rendiconto 2020, che a pag. 6 riporta i debiti fuori bilancio per l'anno 2018, pari a euro 137.068,31, e per l'anno 2020, pari a euro 158.599,08).

Nel 2020 il Comune è risultato, tra l'altro, soccombente, presso la Corte d'Appello di Campobasso, in giudizi promossi da lavoratori socialmente utili per importi complessivamente ragguardevoli (su cui cfr. *infra*, par. 9.7).

Il Responsabile del Settore Finanze e Tributi, con nota prot. 19882/2021, ha elencato i contenziosi in essere al 31 dicembre 2018-2020.

Al riguardo, il Responsabile ha precisato, altresì, che *“gli accantonamenti a titolo di fondo contenzioso nei rendiconti 2018 e 2020 non sono stati effettuati ma, bisogna rilevare che l'Ente iscrive, nel bilancio annuale, una quota pari ad euro 160.000,00 circa per la “eventuale” insorgenza di passività potenziali per debiti fuori bilancio: Tale iscrizione trova evidenza nel codice di bilancio 1.10.05.04.001 capitolo 1248. Ad ogni buon fine, ci si riserva di iniziare ad accantonare dall'esercizio in corso, a titolo di fondo contenzioso, delle somme necessarie a fare fronte all'insorgenza di potenziali passività derivanti dalla eventuale soccombenza dei giudizi in itinere”*.

A questo si aggiungeva che nel piano era stato inserito un valore – di euro 300.000,00 – a titolo di “passività potenziali” che dai prospetti riferiti ai risultati di amministrazione non risulta aver mai formato oggetto di accantonamenti. Dunque, ancora una volta e per il profilo in esame, il comportamento contabile dell'Ente si era caratterizzato per la sottostima di oneri quantomeno potenzialmente in grado di incidere sulla tenuta del piano.

Infine, nel corso dell'istruttoria il Responsabile del Settore Finanze e Tributi ha trasmesso (in allegato alla nota prot. n. 4080, del 4 marzo 2022) un prospetto di determinazione del fondo contenzioso da accantonare nel risultato presunto di amministrazione 2021 (euro 355.000,00). In sede di riscontro alla seconda ordinanza collegiale ha, tuttavia, trasmesso una nuova comunicazione nella quale si premette che nel precedente prospetto di calcolo sarebbero stati calcolati anche gli importi delle cause valutate con rischio “remoto”, per le quali, invece – secondo orientamento consolidato della giurisprudenza contabile – l'accantonamento sarebbe pari a

zero. Pertanto, ferme restando le valutazioni delle singole controversie, in termini di soccombenza, si riteneva congruo accantonare la somma di euro 250.000,00 nel risultato di amministrazione 2021, calcolata secondo le percentuali indicate nel citato prospetto. In ogni caso, nel redigendo bilancio 2022/2024, ai fini di maggiore tutela, l'Ente avrebbe provveduto anche ad integrare il capitolo di spesa relativo ai rischi da contenzioso di un'ulteriore congrua somma a copertura di un eventuale maggior rischio.

L'importo è confermato anche nell'esercizio 2022.

Al Comune sono state concesse dalla Cassa DD.PP., nel periodo 2013-2014, **anticipazioni di liquidità** per complessi euro 6.496.278,89. Tuttavia, già nel 2016 l'Ente ha provveduto alla restituzione, per estinzione anticipata, di euro 2.621,092,61.

Allo stato, pertanto, è in corso il piano di ammortamento dell'anticipazione ottenuta nel 2013 (euro 2.337.064,06, incassati in due rate da euro 1.168.532,03) e della quota restante dell'anticipazione ottenuta ai sensi del D.L. 24 aprile 2014, n. 66 (euro 1.286.347,09). Di seguito si riporta il valore delle quote da accantonare in sede di rendiconto, limitato al periodo 2017-2023

Tabella 16 - Ammortamento anticipazioni di liquidità (2017-2023)

(Importi in euro)

RENDICONTO	CAPITALE RESIDUO			FAL
	ANTICIPAZIONE 2013 (I)	ANTICIPAZIONE 2013 (II)	ANTICIPAZIONE 2014 (RESIDUO)	
2017	1.064.377,72	1.084.143,92	1.247.939,34	3.396.460,98
2018	1.036.323,44	1.052.186,14	1.209.034,21	3.297.543,79
2019	1.007.342,81	1.019.446,35	1.169.625,26	3.196.414,42
2020	977.405,24	985.905,42	1.129.705,97	3.093.016,63
2021	946.479,13	951.543,75	1.089.269,72	2.987.292,60
2022	914.531,84	916.341,25	1.048.309,82	2.879.182,91
2023	881.529,65	880.277,34	1.006.819,49	2.768.626,48

9.7 DEBITI FUORI BILANCIO

Alla data di chiusura dell'esercizio 2021 i debiti fuori bilancio riconosciuti con le deliberazioni di Consiglio comunale n. 30/2014 e n. 29/2016 risultavano tutti finanziati; il residuo debito trovava copertura nel bilancio, in conto residui.

Pertanto, successivamente all'adozione del PRFP sono intervenute nuove fattispecie di formazione di debiti fuori bilancio.

L'organo di revisione, nel riepilogarne l'importo, ha segnalato che i valori "già riconosciuti con deliberazioni di Consiglio comunale, in occasione della verifica degli equilibri di bilancio, nel periodo 2017/2021 e, poi, finanziati risultano essere complessivamente pari ad € 546.402,00".

In particolare, sono richiamate le vicende che hanno interessato il riconoscimento dei debiti fuori bilancio collegati alla soccombenza in giudizi aventi per oggetto ricorsi proposti da *ex* lavoratori socialmente utili, secondo cui i rapporti intercorsi con il Comune di Venafro si sarebbero in realtà svolti in difformità dei progetti per i quali erano stati stipulati e sarebbero stati connotati come svolgimento di lavoro dipendente. Le controversie erano state decise, ad aprile 2020, dalla Corte di Appello di Campobasso accogliendo le domande e condannando l'Ente al pagamento di ingenti somme sia a titolo di differenze retributive tra il rapporto di l.s.u. ed il lavoro dipendente che di diritto al risarcimento del danno per abusiva reiterazione di rapporti a termine.

Nel corso del 2020 era mancato il riconoscimento del debito (la circostanza, ovviamente, aveva direttamente inciso sulla veridicità del relativo saldo di amministrazione).

Solo con deliberazione del Consiglio comunale n. 40, del 23 dicembre 2021, si era provveduto al relativo parziale riconoscimento, quantificando l'importo in complessivi euro 443.452,54, così articolando la copertura finanziaria: euro 153.188,98 sull'esercizio 2021 (assicurata da residui passivi), euro 156.900,00 sull'esercizio 2022 ed euro 156.900,00 sull'esercizio 2023.

Il 13 giugno 2022 la Corte di cassazione, decidendo su alcuni ricorsi nelle more proposti dal Comune di Venafro, confermava le sentenze della Corte di Appello, condannandolo al pagamento in favore delle controparti di somme aggiuntive per le spese dei giudizi di legittimità.

È seguita una nuova deliberazione consiliare sul punto. Infatti, nella relazione semestrale si legge quanto segue: *“Per garantire il finanziamento di tale contenzioso, fermo restando l'importo conservato in conto residui anno 2021, per l'importo di € 153.188,98, con deliberazione di CC n. 20 del 29/07/2022 il Comune ha rideterminato l'originario importo di € 443.452,54 in € 586.903,41 con contestuale copertura sui seguenti capitoli di bilancio:*

- capitolo 1248 per € 153.188,98 gestione residui;
- capitolo 1248.10 per € 70.041,36;
- capitolo 1248 per € 363.673,07.”.

Non solo. Con deliberazione di Consiglio Comunale n. 13, del 7 aprile 2023 (successiva alla relazione semestrale), in seguito alla rideterminazione degli oneri e delle spese legali relativi alle citate controversie riguardanti lavoratori *ex* l.s.u. e a integrazione di quanto in precedenza già quantificato, riconosciuto e finanziato con le deliberazioni consiliari n. 40/2021 e n. 20/2022, è stato riconosciuto, a titolo di debito fuori bilancio, un ulteriore importo di euro 114.807,55.

Evidentemente, l'entità complessiva delle obbligazioni conseguenti al contenzioso, non inferiore a euro 720.226,68 e la cui esatta dimensione sarà oggetto di determinazione nel quadro del successivo monitoraggio, ha integrato un ulteriore fattore di perturbazione dei già precari equilibri 2022-2023.

Nella medesima relazione semestrale si aggiunge quanto segue: *“con la sopra richiamata deliberazione di C.C. 20/2022 sono stati riconosciuti i seguenti debiti fuori bilancio:*

- [...] - *ex art. 194, comma 1, lett. a), del Tuel – Sentenza Trib. di Isernia n. 137/2022 di € 1.502,12 coperto con risorse proprie di parte corrente;*

- [...] - *ex art. 194 comma 1, lett. a), Tuel – Sentenza Trib. di Isernia n. 15/2021 di € 7.393,93 coperto con risorse proprie di parte corrente;*

- [...] *ex art. 194, comma 1, lett. a), del Tuel – Sentenza Trib. di Isernia n. 167/2022 di € 1.183,35 coperto con risorse proprie di parte corrente;*

- [...] *ex art. 194 comma 1, lett. a), del Tuel – Sentenza Trib. di Isernia n. 185/2021 di € 84.383,94 coperto con risorse proprie di parte corrente.*

Totale debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2022 euro 237.914,21”.

L'organo di revisione riporta, poi, sinteticamente il valore dei pagamenti per obbligazioni contabilizzate in sede di riconoscimento dei debiti, indicando gli esborsi che sarebbero intervenuti nel 2021-2022 e le previsioni per il 2023: *“Situazione complessiva dei pagamenti dei debiti fuori bilancio: anno 2021: € 114.920,34; anno 2022: € 19.395,34; anno 2023: € 669.358,87”.*

Deve sottolinearsi la misura apparentemente molto contenuta, nel 2022, delle erogazioni, a fronte delle quali le previsioni per il 2023, come riportate nella relazione (e da integrare considerando gli ulteriori riconoscimenti di debito), appaiono “impegnative” anche per gli equilibri di cassa.

L'organo di revisione, dopo aver ricordato gli ulteriori debiti fuori bilancio riconosciuti con la deliberazione n. 20/2022, ha richiamato l'oggetto di una *“proposta di deliberazione del Consiglio Comunale n. 1 del 09/01/2023 avente ad oggetto: “Controversia tra Comune di Venafro e ICI Impresa Costruzioni Industriali spa (Tribunale di Isernia nrg 310/2011). Approvazione schema di transazione e riconoscimento debito fuori bilancio per spese legali”*, con la quale è stata sottoposta all'approvazione del Consiglio comunale la definizione – anche contabile – del risalente giudizio intrapreso con atto di citazione dinanzi al Tribunale di Isernia iscritto a ruolo il 4 marzo 2011, dalla ditta aggiudicataria, con contratto del 27 marzo 2006, dei *“lavori di valorizzazione ambientale dell'area Castello Pandone”*, tenuto conto degli esiti della CTU nelle more intervenuta. In particolare, la deliberazione presenta il seguente oggetto:

- approvazione dello schema di un atto di transazione tra il Comune di Venafro e la ditta che prevede la definizione della lite con il pagamento dell'importo complessivo di euro 83.877,83, dilazionati in due rate di euro 41.688,91, da saldare la prima entro il 31 marzo 2023 e la seconda entro il 31 marzo 2024;

- il riconoscimento, ai sensi e per gli effetti dell'art. 194, comma 1, lett. e), del D.Lgs. 267/2000 della legittimità del debito fuori bilancio di complessivi euro 26.007,83 per spese legali da corrispondere al proprio difensore.

L'approvazione della proposta è intervenuta con deliberazione di Consiglio comunale n. 1, del 12 gennaio 2023.

Sia il debito scaturente dalla transazione che il debito fuori bilancio per spese legali troverebbero copertura finanziaria al cap. di spesa n. 1248, cod. 1.10.05.04.001 del bilancio 2022/2024. Per il primo importo (euro 83.877,83) è anche precisata – punto 4 della deliberazione – l'imputazione, limitata alla *"annualità 2023"*.

Ulteriori debiti fuori bilancio, per complessivi euro 31.070,05, risultano oggetto della deliberazione consiliare di riconoscimento n. 14, del 7 aprile 2023, relativa a obbligazioni scaturenti sia da una sentenza del Tribunale di Isernia risalente al 2021 (n. 6/2021) che dall'atto di precetto di un professionista notificato nel 2022.

Con la successiva deliberazione consiliare n. 15, ancora del 7 aprile 2023, sono stati riconosciuti euro 2.294,00 per oneri legali connessi a un giudizio presso il TAR Molise definito nel 2019.

Sul punto, ribadite le osservazioni già formulate, non possono che confermarsi le evidenti criticità già sottolineate dalla Sezione, in tema di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, nella del. n. 106/2022/PRFP (*"l'obiettivo di procedere all'integrale finanziamento dei debiti fuori bilancio a suo tempo inseriti nel PRFP entro l'esercizio 2022 risulta assorbito dalla costante necessità di finanziare debiti aggiuntivi di volta in volta emersi. Il fenomeno, oltre che significativo di una non prudente gestione contabile, manifesta, all'attualità, rilevanti dimensioni sul piano quantitativo che si riverberano sulla sostenibilità di un disavanzo di cui si imporrebbe – appunto perché non compreso nel piano – l'immediata e integrale finanziamento (con correlata contrazione degli spazi di spesa e di copertura delle quote di disavanzo)"*).

E) CONCLUSIONI.

10. L'analisi del grado di attuazione degli obiettivi di ripiano del Comune di Venafro, aggiornata ai risultati provvisori dell'esercizio 2022, attesta con chiarezza il mancato raggiungimento, per importi sensibili, degli obiettivi di risanamento finanziario in chiusura dei primi nove esercizi di implementazione del PRFP (per i dati riferiti al 2022, sebbene analizzati sulla

scorta del preconsuntivo riportato nella prima relazione semestrale, si richiama quanto osservato in chiusura del paragrafo 8.4).

Si confermano, per i profili in esame, le conclusioni contenute nella più volte citata deliberazione n. 106/2022/PRFP di questa Sezione, oggetto di stime risultate, rispetto a talune criticità (debiti fuori bilancio, problematiche riguardanti la gestione di alcuni ruoli idrici), perfino eccessivamente prudenziali.

L'approvazione del piano di riequilibrio, conseguita alla citata (e, per l'Ente, provvidamente intervenuta) decisione delle Sezioni Riunite, ha sortito il prevedibile effetto di sottoporre nuovamente alle valutazioni del Collegio il problema della sostenibilità di un percorso di risanamento che risultava chiaramente, per l'assenza di significative ed efficaci misure di riequilibrio e per il volume del disavanzo latente emerso nel corso del tempo, carente del requisito della *"congruenza ai fini del riequilibrio"* (articolo 243-*quater*, comma 3, del TUEL). Tale circostanza ha condotto – e non poteva non condurre – al ripetuto mancato rispetto degli obiettivi intermedi (articolo 243-*quater*, comma 7, del TUEL).

Ciò posto, giunti in vista della conclusione del periodo decennale di ripiano, secondo questa Corte la mera riproposizione di un giudizio negativo, con i collegati esiti di cui al citato comma 7 dell'articolo 243-*quater* del TUEL, risulterebbe eccessivamente penalizzante nei confronti del Comune di Venafro, non consentendo di valorizzare adeguatamente alcune circostanze sopravvenute.

In particolare, è pacifico che, acquisita finalmente contezza – in seguito alle ordinanze istruttorie che hanno preceduto la decisione sul PRFP – dello stato dei propri equilibri di bilancio, l'Ente ha intrapreso un ampio e approfondito riesame di tutte le principali grandezze contabili che ha condotto, in primo luogo, alla progressiva emersione delle reali condizioni finanziarie: si richiamano, al riguardo, le operazioni di cancellazione di residui insussistenti, di corretta rideterminazione del FCDE, di ricognizione del contenzioso e finanziamento degli ingenti oneri derivanti dai giudizi conclusi con esito negativo.

Conseguentemente, in questa sede può riconoscersi che sono state avviate – talora, per la prima volta – attività gestionali necessarie al sostanziale risanamento, ancorché rese oggettivamente più faticose dal risalente mancato ricorso a facoltà contabili concesse dal legislatore nonché dalle negative sopravvenienze debitorie.

Indubbiamente, atteso il ritardo con il quale si è provveduto a ricondurre la gestione entro i canoni dettati dalla normativa giuscontabile, appare arduo prospettare che, entro l'esercizio 2023, il Comune riesca ad assicurare il formale raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio.

Tuttavia, considerato l'impegnativo percorso di effettivo riordino contabile svolto nei diciotto mesi precedenti la data della pubblica Adunanza, non può allo stato escludersi che le attività finalizzate all'incremento delle entrate, unitamente al contenimento delle spese, se proseguite nel corso del corrente esercizio consentano di conseguire, rispetto ai principali indici contabili, una *performance* idonea a incidere sul giudizio finale (cui, in ipotesi, potrebbero concorrere non improbabili soccorsi finanziari statali specificamente destinati).

In conclusione, tenuto conto dell'esigenza di una valutazione complessiva delle risultanze emerse, e considerato l'ormai prossimo esame della successiva relazione, la Sezione regionale ritiene ancora non integrato il requisito del «grave e reiterato» mancato rispetto degli obiettivi intermedi al cui accertamento il legislatore subordina gli effetti previsti dall'articolo 243-*quater*, comma 7, del TUEL.

Si rinvia, pertanto, al successivo monitoraggio semestrale, nell'ambito del quale saranno acquisiti elementi informativi aggiornati sulla tenuta degli equilibri contabili.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Molise, esaminata la prima relazione semestrale trasmesse dall'organo di revisione economico-finanziario del Comune di Venafro,

DELIBERA

- di accertare il mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano di riequilibrio finanziario pluriennale, dando comunque atto che non risultano integrati i presupposti di reiterata gravità previsti dall'articolo 243-*quater*, comma 7, del TUEL;
- di invitare il Comune, nelle more del prossimo monitoraggio semestrale, a presidiare la dinamica di entrate e spese tenendo conto delle osservazioni formulate in parte motiva;

DISPONE

- che copia della presente deliberazione sia trasmessa in via telematica al Consiglio comunale, al Sindaco e all'organo di revisione del Comune di Venafro (IS).

Così deciso nella Camera di consiglio seguita alla pubblica Adunanza del 29 maggio 2023.

L'Estensore
(Domenico Cerqua)

Il Presidente
(Lucilla Valente)

Depositata in Segreteria il 6 novembre 2023

Il Funzionario preposto
(Silvia Storto)