



# CORTE DEI CONTI

## Sezione regionale di controllo per il Piemonte

Deliberazione n. 186/2024/SRCPIE/PRSE

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, composta dai Magistrati:

Dott.	Antonio ATTANASIO	Presidente
Dott.ssa	Laura ALESIANI	Primo Referendario
Dott.	Diego Maria POGGI	Primo Referendario relatore
Dott.	Massimo BELLIN	Primo Referendario
Dott.	Paolo MARTA	Referendario
Dott.ssa	Maria DI VITA	Referendario
Dott.	Massimiliano CARNIA	Referendario
Dott.	Andrea CARAPPELLUCCI	Referendario
Dott.ssa	Elisa MORO	Referendario
Dott.ssa	Lorena CHIACCHIERINI	Referendario
Dott.ssa	Gabriella DE STEFANO	Referendario

### **Nell'adunanza pubblica del 26 novembre 2024**

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

Vista la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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

Visto il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

Vista la Legge 21 marzo 1953, n. 161, contenente modificazioni al predetto Testo unico;

Visto il Decreto Legislativo 18 agosto 2000 n. 267, recante: "*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali*";

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

Visti il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e i relativi allegati;

Visto l'articolo 20 della Legge 24 dicembre 2012 n. 243;

Visto il Decreto - Legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 (Deliberazione n. 14/DEL/2000) e successive modificazioni;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 8/SEZAUT/2023/INPR che ha approvato le linee guida cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006), gli Organi di revisione economica-finanziaria degli Enti locali nella predisposizione della relazione sul rendiconto della gestione 2022 e relativo questionario;

Viste le deliberazioni nn. 23/2023/SRCPIE/INPR e 13/2024/SRCPIE/INPR, con le quali sono stati approvati i programmi di controllo di questa Sezione per gli anni 2023 e 2024;

Vista la relazione sul rendiconto dell'esercizio 2022, redatta dall'Organo di revisione contabile *pro tempore* del **Comune di Ivrea (TO)**, ai sensi del citato art. 1, commi 166 e ss., della Legge 23 dicembre 2005, n. 266;

Viste le richieste istruttorie formulate dal Magistrato istruttore e le risposte trasmesse dall'Amministrazione;

Vista la richiesta di deferimento del Magistrato istruttore e l'ordinanza n. 51 del 24 ottobre 2024, con la quale il Presidente ha convocato il comune avanti alla Sezione per l'odierna adunanza pubblica, assegnando termine per controdeduzioni;

Viste le controdeduzioni trasmesse dall'amministrazione in data 21 novembre 2024;

Udito il relatore, Primo Referendario dott. Diego Maria POGGI, nonché per l'Amministrazione comunale di Ivrea il sindaco, dott. Matteo CHIANTORE, l'assessore al bilancio, dott. Fabrizio DULLA, il Segretario generale dott. Gerardo BIROLO, nonché la dott.ssa Manuela PADOVANI, responsabile dei servizi finanziari e i dirigenti dott.ssa Anna VIGLIERMO BRUSSO (area Sviluppo economico e risorse finanziarie) e dott. Fabio FLORE (area tecnica).

### **Premesso**

La legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, co. 166 ha previsto che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, *"ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica"*, svolgano verifiche ed accertamenti sulla gestione finanziaria degli Enti locali, esaminando, per il tramite delle relazioni trasmesse dagli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, i bilanci di previsione ed i rendiconti. Giova precisare che la magistratura contabile ha sviluppato le verifiche sulla gestione finanziaria degli Enti locali, in linea con le previsioni contenute nell'art. 7, comma 7, della

legge 5 giugno 2003, n. 131, quale controllo ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, che ha la caratteristica di finalizzare le verifiche della magistratura contabile all'adozione di effettive misure correttive da parte degli Enti interessati.

Inoltre l'articolo 20 della legge rinforzata, attuativa del novellato articolo 81 della Costituzione, n. 243/2012, stabilisce che *"La Corte dei conti svolge il controllo successivo sulla gestione dei bilanci degli enti di cui agli articoli 9 e 13, ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio dei bilanci di cui all'articolo 97 della Costituzione"* e che *"La legge dello Stato disciplina le forme e le modalità"* di tale controllo.

Come poi precisato dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 60/2013), l'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge n. 266 del 2005, e l'art. 148 *bis* del D.Lgs. n. 267/2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del D.L. n. 174/2012, hanno istituito ulteriori tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio. Tali controlli si collocano, pertanto, su un piano nettamente distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa di natura collaborativa, almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo spettante alla Corte dei conti sulla legittimità e sulla regolarità dei conti.

Tali verifiche sui bilanci degli enti territoriali sono compatibili con l'autonomia di Regioni, Province e Comuni, in forza del supremo interesse alla legalità costituzionale - finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica perseguito dai suddetti controlli di questa Corte in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 Cost.

Peraltro, qualora le irregolarità riscontrate dalla Sezione regionale non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'art. 148 *bis*, comma 3, del TUEL, appare comunque opportuno segnalare agli Enti eventuali irregolarità contabili, specie se accompagnate da difficoltà gestionali, anche al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l'amministrazione di ciascun Ente.

In ogni caso, l'Ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni che ha ricevuto ed a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento.

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

### **Considerato in fatto e in diritto**

Il Comune di Ivrea, ente compreso nel territorio della Città Metropolitana di Torino e con una popolazione di 22.515 cittadini residenti, ha approvato il rendiconto della gestione 2022 con delibera del consiglio comunale n. 36 del 2 maggio 2023, di cui si riporta il prospetto

dimostrativo del risultato di amministrazione risultante dall'apposito allegato trasmesso alla Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche:

<b>Anno 2022</b>	<b>Residui</b>	<b>Competenza</b>	<b>Totale</b>
Fondo cassa al 1 gennaio			11.421.902,27
Riscossioni	7.554.711,94	27.739.155,41	35.293.867,35
Pagamenti	5.725.498,70	25.646.986,61	31.372.485,31
Fondo di cassa al 31 dicembre			15.343.284,31
Residui attivi	7.105.106,34	9.670.902,93	16.776.009,27
Residui passivi	3.429.487,17	4.810.706,96	8.240.194,13
FPV spese correnti			307.910,78
FPV spese in conto capitale			5.158.863,28
<b>Risultato di amministrazione al 31 dicembre</b>			<b>18.412.325,39</b>
FCDE al 31/12			9.181.409,08
Fondo anticipazioni liquidità			0,00
Fondo perdite soc. partecipate			50.000,00
Fondo contenzioso			200.000,00
Altri accantonamenti			740.901,63
<b>Totale parte accantonata</b>			<b>10.172.310,71</b>
Vincoli da leggi e principi cont.			1.143.556,41
Vincoli da trasferimenti			4.362.852,55
Vincoli da contrazione di mutui			0,00
Vincoli attribuiti dall'ente			708.714,4
Altri vincoli			0,00
<b>Totale parte vincolata</b>			<b>6.215.123,36</b>
<b>Totale parte destinata</b>			<b>85.823,86</b>
<b>Totale parte disponibile</b>			<b>1.939.067,46</b>

In un contesto di discreta salute finanziaria (quota disponibile del risultato di amministrazione pari a oltre il 10% del totale, consistente liquidità di cassa, con accumuli modesti di residui passivi e tempistica di pagamento dei debiti commerciali entro i limiti di

Legge), la Sezione avviava approfondimenti istruttori con la nota del 19 marzo 2024 concernente, tra l'altro, la cassa vincolata, la riscossione dei residui delle entrate proprie, la gestione e conservazione dei residui passivi più risalenti, gli investimenti più significativi per cui era costituito FPV, la contabilità economico patrimoniale e le risultanze del questionario sul sistema dei controlli interni, compilato ai sensi dell'articolo 148 TUEL.

L'amministrazione riscontrava la richiesta con comunicazione pervenuta in data 23 maggio 2024 e, in esito alla disamina della stessa, si potevano ritenere superate alcune criticità e richieste di chiarimento.

Con il successivo deferimento del 18 ottobre 2024 si invitava l'Amministrazione eporediese a relazionare, tra l'altro, in merito alla movimentazione della cassa vincolata, alle attività svolte per migliorare la riscossione dei residui attivi, ai fenomeni che emergenti dalle rilevazioni contabili di tipo economico-patrimoniale, all'incremento dei residui passivi rilevato nell'esercizio e alle azioni realizzate per una migliore implementazione di alcune tipologie di controllo interno.

All'esito del riscontro pervenuto dall'ente in data 20 novembre 2024, nonché delle controdeduzioni e informazioni fornite dall'Ente nell'odierna adunanza pubblica, la Sezione si sofferma sui fenomeni più rilevanti oggetto di rilievo.

### **1. Gestione della cassa vincolata.**

Il fondo cassa finale al 31 dicembre 2022 risultava ammontare a ben euro 15.343.284,31, interamente libero e senza che alcun importo fosse segnalato al Tesoriere come vincolato a termini di Legge.

Risultava tuttavia, dai dati BDAP e dal questionario compilato dall'Organo di Revisione, una discreta movimentazione della parte capitale del bilancio, con una differenza positiva di incassi rispetto ai pagamenti per euro 1.325.373,46. Più nel dettaglio emergevano incassi di entrate normalmente soggette a vincolo (quali contributi agli investimenti, alienazioni, trasferimenti in conto capitale da pubbliche amministrazioni) per un totale di euro 1.118.924,11 (al netto di € 345.921,99 per permessi di costruire e di € 1.770,00 da alienazioni finanziarie), effettivamente superiori ai pagamenti complessivi delle spese in conto capitale pari ad € 909.002,51.

Tali differenze facevano presumere l'esistenza in cassa di importi non trascurabili soggetti a vincolo in ottemperanza agli artt. 180, comma 3, lettera d) e 185, comma 2, lettera i), TUEL.

A fronte della richiesta di relazionare in merito alla mancata valorizzazione di alcun importo vincolato per cassa al 31 dicembre 2022, nonché di aggiornamenti alla data del 31 dicembre 2023, il Comune di Ivrea rispondeva confermando di avere omesso l'indicazione dell'importo vincolato *"considerata l'entità del fondo cassa (...) che garantiva comunque la compatibilità*

*del programma dei pagamenti con i relativi stanziamenti di cassa. Del rispetto di tale vincolo viene dato atto nelle determinazioni di impegno di spesa”.*

La risposta non risulta però in linea con il dato normativo, dal momento che la disciplina sui vincoli di cassa non è condizionata dall'ammontare del fondo cassa medesimo, ed in ogni caso la movimentazione della cassa vincolata deve avvenire nel rispetto dei principi contabili nn. 10.1 e segg., di cui all'allegato 4/2 al D.Lgs. n. 118/2011.

All'ente erano parimenti segnalate le deliberazioni emesse in argomento dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, e precisamente la n. 31/2015, con la quale sono state approvate linee di indirizzo in tema di gestione di cassa delle entrate vincolate e destinate, nonché la più recente pronuncia della stessa Sezione n. 17/2023, contenente indicazioni su alcune tipologie di entrate vincolate per legge.

Sulla scorta di tali indicazioni, l'ente ha peraltro dichiarato di avere valorizzato l'ammontare vincolato del fondo cassa al 31 dicembre 2023, che è risultato effettivamente non modesto e pari a euro 3.191.881,26 a fronte di un fondo cassa complessivo di euro 13.763.411,00.

In sede di deferimento si è perciò richiesto all'ente di ricostruire l'importo del fondo cassa vincolato anche al 31 dicembre 2022, e con la nota trasmessa il 21 novembre 2024 l'ammontare è stato precisato in euro 2.534.838,16.

In sede di adunanza pubblica l'amministrazione ha ribadito di avere effettuato una valutazione orientata al fatto che, visto l'ammontare del fondo cassa complessivo, non vi sarebbe stata necessità di attingere ai fondi vincolati, ed ha tuttavia confermato l'intento di adeguarsi alla normativa operando però con un monitoraggio effettuato tramite "fogli di calcolo" perché il programma informatico in dotazione all'ente non consentirebbe di operare automaticamente.

Il Collegio prende atto delle risposte ricevute e rileva che però l'articolo 180, comma 3, TUEL prevede che fin dall'ordinativo d'incasso (sottoscritto dal responsabile del servizio finanziario o da altro dipendente individuato dal regolamento di contabilità) siano indicati, tra le altre cose (lettera d) *“gli eventuali vincoli di destinazione delle entrate derivanti da trasferimenti o da prestiti”*.

Tale formulazione della norma, così semplificata in esito alle modifiche apportate dall'art. 6, comma 6-*octies*, lett. a), del D.L. 7 maggio 2024, n. 60, convertito, con modificazioni, dalla L. 4 luglio 2024, n. 95, richiede che sia l'ente a comunicare, mediante il singolo ordinativo di incasso al tesoriere, la caratteristica delle somme movimentate, se soggette o meno a vincolo.

Ne deriva che il monitoraggio della cassa vincolata attuato tramite "fogli di calcolo" non risulta in linea con la normativa contabile; a livello empirico è certo plausibile che, visto

l'ammontare del fondo cassa libero in questi anni (circa dodici milioni alla fine del 2022 e circa dieci milioni al 31 dicembre 2023), risulti remota la necessità per l'ente di ricorrere all'utilizzo di fondi vincolati e al successivo reintegro secondo quanto stabilito dall'articolo 195 TUEL. Tuttavia, gli accorgimenti normativi previsti dalle disposizioni citate vanno comunque osservati, dal momento che nessuna amministrazione può escludere, con certezza, di non dover mai ricorrere all'utilizzo delle quote vincolate del fondo cassa.

Anche per quanto si dirà in seguito, e sulla scorta di quanto dichiarato dai rappresentanti dell'ente in adunanza pubblica, pare che i programmi di contabilità in uso presso l'ente non possiedano attualmente tutte le funzioni in grado di gestire la cassa vincolata in conformità alla normativa.

L'amministrazione è quindi invitata a verificare l'adeguatezza dei programmi in uso rispetto alle disposizioni sulla contabilità degli enti (*in primis*, TUEL, D.Lgs. n. 118/2011 e principi contabili allegati), in modo da adeguarsi sollecitamente alla normativa vigente.

## 2. Gestione dei residui attivi e recupero dell'evasione tributaria e tariffaria.

In sede istruttoria erano esposti i dati principali relativi alla capacità di riscossione delle entrate proprie (titoli 1 e 3), che di seguito si riportano:

	<b>E Totale</b>	<b>Titolo 1</b>				
<b>Anno</b>	<b>cap risc complessiva</b>	<b>cap risc competenze tit 1</b>	<b>cap risc res tit 1</b>	<b>cap risc res tit 1 tip 101*</b>	<b>res fin tit 1</b>	<b>res fin tit 1 tip 101*</b>
2017	70,34%	84,23%	23,56%	18,94%	5.597.949,78	5.455.081,90
2018	70,02%	92,83%	42,40%	40,90%	3.974.497,19	3.930.584,43
2019	71,24%	93,45%	23,76%	23,00%	4.054.642,43	4.054.642,43
2020	64,57%	82,31%	9,50%	9,50%	5.989.073,60	5.884.217,09
2021	60,10%	81,28%	34,45%	33,55%	6.801.867,61	6.731.684,63
2022	63,78%	93,32%	52,77%	52,28%	3.545.439,21	3.530.601,62

\* tipologia 101 escluso addizionale IRPEF

Con riferimento ai tributi, appariva evidente l'incidenza della pandemia, che aveva visto la riscossione in conto competenza scendere al di sotto del 90%, soglia nuovamente superata nel 2022; la riscossione dei residui attivi evidenziava una netta ripresa, peraltro a fronte di una consistente riduzione della massa di residui attivi conservati (sostanzialmente dimezzata alla fine del 2022, rispetto al 31 dicembre 2021).

Meno incoraggianti rimanevano invece i dati della riscossione in conto residui delle entrate extratributarie, che rimanevano tra un quarto e un quinto di quelli conservati. Inoltre, giacché nel riscontro istruttorio concernente il rendiconto 2020 l'amministrazione aveva evidenziato l'intervenuto affidamento delle attività di riscossione a studi legali privati, si

chiedeva l'aggiornamento dei risultati di tale opzione.

ente	IVREA			
	Titolo 3			
Anno	cap ris compet tit 3	cap risc res tit 3	cap risc res tit 3**	res fin tit 3
2017	69,79%	45,66%	47,99%	4.295.035,24
2018	57,38%	31,03%	24,94%	6.356.450,93
2019	67,13%	31,66%	30,08%	5.476.604,54
2020	54,08%	27,69%	21,59%	6.214.802,33
2021	64,76%	21,90%	18,70%	6.954.800,64
2022	65,61%	24,23%	20,52%	5.350.276,11

\*\* esclusi "Interessi attivi" e "Rimborsi e altre entrate correnti"

Il comune ha fornito i seguenti aggiornamenti: con riguardo agli accertamenti IMU, "sono state emesse 14 ingiunzioni per un totale di € 84.803,00 e vi è stato esito positivo per 10 posizioni tra pagati e rateizzati per un importo complessivo di € 47.388,00. Stiamo procedendo alla ricerca dei conti correnti dei 4 soggetti rimasti impagati".

Numeri decisamente più importanti vengono riferiti con riguardo al recupero degli arretrati della TARI, per cui sarebbero state emesse ben "758 ingiunzioni per un totale di € 688.185,48 e vi è stato esito positivo per 342 posizioni tra pagati e rateizzati per un importo complessivo di € 270.701,00. Si è provveduto a fare 4.000 ricerche sui conti correnti bancari". L'amministrazione precisa poi che "stante l'importo medio delle posizioni, pari ad € 907,00, si sono potute incardinare un numero limitato di esecuzioni sui conti correnti. La normativa vigente precedente al marzo 2024 impediva di fatto i pignoramenti presso terzi relativi ai conti correnti per pratiche di piccolo importo. Con l'art. 25 del D.L. n. 19/2024 è stata modificata la normativa riguardante i pignoramenti presso terzi di importo compreso tra € 1 ed € 3.200,00, rendendola invece per la prima volta economicamente possibile. Pertanto, si dovrà procedere ad una nuova richiesta ex art. 75 bis presso gli istituti bancari al fine di poter rielaborare queste posizioni", precisando di aver fatto eseguire complessivamente 52 atti di pignoramento presso terzi e iscritte n. 2 ipoteche per un importo complessivo di oltre 520.000 euro.

Il Comune di Ivrea si è quindi soffermato sulla riscossione delle multe per infrazioni al codice della strada, precisando che "sono stati lavorati due ruoli di sanzioni e, precisamente il 2017 e il 2018 al fine di abbattere i costi di notifica. Sono state emesse n. 2.783 ingiunzioni per un importo totale di € 2.015.355,00 e vi è stato esito positivo per 878 posizioni tra pagati e rateizzati per un importo complessivo di € 450.000,00. Al fine di ottenere questi risultati sono state incardinate 120 procedure esecutive presso vari Tribunali, sono state eseguite

*21.240 ricerche sui conti correnti e sono stati effettuati 900 pignoramenti esattoriali”.*

Quanto alle stesse infrazioni relative agli anni 2019 e 2020, l’amministrazione precisa di avere emesso n. *“2.152 ingiunzioni per un totale di € 1.678.087. Ad oggi risultano 428 posizioni recuperate tra pagati e rateizzati per un importo complessivo di € 279.711,93”.*

Dai dati esposti si rileva un volume di attività importante, confermandosi peraltro come nei casi dei crediti più risalenti il tasso di recupero si aggiri intorno al quinto, senza peraltro poter ad oggi contare i casi di rateazioni non rispettate dal contribuente.

Con le controdeduzioni al deferimento, l’amministrazione ha inoltre illustrato alcune prassi di efficientamento (unificazione delle azioni coattive verso il medesimo soggetto che vanta più posizioni debitorie verso l’ente, all’esito di positive ricerche sui conti correnti ai sensi dell’articolo 75bis del DPR 602/1973) e di potenziamento dell’ufficio dedicato (mediante nuovi programmi informatici e nuovo personale), fornendo anche i dati delle rateizzazioni in cui si fosse riscontrato il mancato rispetto dei piani di pagamento, che presenterebbe una ricorrenza al di sotto del 10% dei casi.

In istruttoria si rilevavano inoltre consistenti cancellazioni di residui attivi del titolo 3, tipologia 100 (proventi dalla vendita di beni e servizi o dalla gestione di beni) per quasi quattrocentomila euro e per oltre un milione e ottocentomila della tipologia 200 (sanzioni arretrate).

Pertanto si chiedeva all’amministrazione di precisare in quale misura gli stessi fossero stati eliminati definitivamente, ovvero conservati nello stato patrimoniale con prosecuzione delle azioni di recupero coattivo. Sul punto la nota del 23 maggio 2024 ha confermato che la cancellazione dei residui attivi del titolo 3 tipologia 100 è stata *“dovuta a pratiche inesigibili per le quali non era più possibile attuare operazioni di recupero, mentre i residui attivi del titolo 3 tipologia 200 sono stati in parte cancellati a seguito dell’infruttuosità della fase esecutiva e quindi eliminati definitivamente in quanto inesigibili e in parte iscritti a patrimonio”.*

L’ente si è inoltre soffermato sugli inevitabili aggravii operativi connessi ad alcuni settori (*in primis*, la refezione scolastica) in cui -per oggettive ragioni di fragilità sociale dei soggetti passivi- le procedure coattive scontano una minore efficacia rispetto ai solleciti bonari, che richiedono comunque una notevole mole di lavoro e di monitoraggio sul rispetto dei piani di rientro, precisando però di avere adottato, contabilmente, una prassi ulteriormente prudentiale di svalutazione totale di certi proventi al FCDE.

Il Collegio ritiene sul punto esaustive le risposte e i dettagli forniti dall’amministrazione, e corretta la gestione contabile delle poste indicate, rispetto alle quali un accantonamento integrale, seppure in concreto *“iper-prudentiale”*, si configura adeguato in relazione alle

tempistiche effettive di riscossione di importi singolarmente modesti da parte di un'ampia platea di soggetti in condizioni di fragilità economica.

### 3. Gestione dei residui passivi.

In sede istruttoria l'ente è stato invitato poi a soffermarsi sul fenomeno, rilevato negli ultimi esercizi, caratterizzato da un netto e costante incremento di residui passivi conservati, anche di parte corrente, riportando la seguente tabella riassuntiva che evidenzia anche il rapporto dei residui passivi sul totale degli impegni annui:

Esercizio	res iniz complessivi	rapp res iniz su imp complessivi	res iniz tit 1	rapp res iniz su imp tit 1
2019	5.474.414,94	18,14%	3.178.233,18	13,70%
2020	5.931.841,19	22,11%	3.503.848,64	15,81%
2021	6.522.285,91	21,72%	4.889.969,40	20,49%
2022	9.805.025,00	32,19%	7.180.570,67	28,92%

Il fenomeno di un più che raddoppio dei residui passivi di parte corrente appariva particolarmente insidioso (per il rischio di esporre l'ente ad aggravii di spesa per interessi o penalità di mora) e parzialmente in contraddizione con la discreta liquidità disponibile evidenziata al 31 dicembre 2022.

L'ente era inoltre chiamato a motivare la persistenza di alcuni debiti scaduti di parte corrente di importo particolarmente risalente, con oltre duecentomila euro impegnati negli esercizi 2018 e precedenti, e con alcune poste risalenti addirittura al periodo 2011-2016.

Sul punto l'amministrazione ha trasmesso una tabella recante, per ciascun residuo (tra quelli risalenti al 2011-2016) le ragioni del mantenimento, indicando ora "in attesa di fattura" ora "pratica in corso", confermando invece l'intervenuta cancellazione per prescrizione del debito verso l'allora Provincia di Torino per euro 47.508,58.

Rilevando che l'iscrizione e la conservazione di un impegno di spesa presuppone un'obbligazione giuridicamente perfezionata, il che pareva poco compatibile con l'assenza di un contratto scritto o di una fattura emessa dal prestatore d'opera, in sede di deferimento l'amministrazione è stata invitata a illustrare le ragioni del fenomeno di crescita dei residui passivi di parte corrente conservati e non pagati al 31 dicembre 2022, nonché a comunicare la situazione aggiornata al 31 dicembre 2023.

Con le controdeduzioni l'Amministrazione eporediese ha chiarito che tali accumuli non sono dovuti a ritardi nei tempi di pagamento, dal momento che "L'Ente risulta dalla piattaforma ministeriale perfettamente in regola con tutti gli indici in materia di tempestività dei pagamenti (-16,20 giorni anno 2022, -12,97 anno 2023 e -14,67 anno 2024) e di riduzione del debito residuo", ma che i propri uffici "tendono a "conservare" somme a fronte delle quali

*o si è ancora in attesa di fattura da parte del creditore (in alcuni casi a seguito di procedure fallimentari in corso) o di congruaggio o di contestazioni”.*

Il Comune di Ivrea si è soffermato sull'importo ingente dovuto al 31 dicembre 2022 (residuo passivo di euro 967.229,42) *“per la gestione del trasporto pubblico locale, impegnati sulla base di preventivi di spesa trasmessi dall’Agenzia per la Mobilità Piemontese. Tali importi sono stati materialmente liquidati in parte solamente nel corso del 2024 a seguito della definizione delle penali applicate per il non conforme svolgimento del servizio”* (asseritamente legato a corse “mancate”). Altro importo rilevante (euro 286.246,34) *“è relativo a residui passivi nei confronti dell’Agenzia Territoriale della Casa che gestisce gli alloggi erp comunali che ha presentato in ritardo i rendiconti e le fatture relative agli interventi di manutenzione sugli immobili”.*

Sul punto appare doveroso rammentare che, ai fini dell'impegno e della conservazione del residuo, occorre che l'ente disponga di prove dal fatto che si tratta di obbligazioni giuridicamente perfezionate, e non meramente ipotetiche.

Dopo aver annunciato l'imminente riduzione di tali residui con le operazioni di rendicontazione dell'esercizio 2024, l'ente ha ulteriormente precisato che *“Al 31.12.2023 l'ammontare dei residui passivi della spesa corrente è risultato pari ad € 6.678.359,79, di cui € 2.397.390,75 dalla gestione residui ed € 4.280.969,04 dalla gestione della competenza”*, così confermando anche per il 2023 un'incidenza dei residui aventi oltre un anno pari a circa un terzo del totale, seppure in un contesto di modesta riduzione dei residui passivi di parte corrente in cifra assoluta.

La Sezione, nel prendere atto delle risposte fornite, ritiene doveroso invitare l'ente a verificare, ai fini dell'impegno di spesa e della conservazione del residuo, la fondatezza delle obbligazioni giuridicamente perfezionate che devono stare alla base, in conformità al punto 5.1 del principio contabile della contabilità finanziaria potenziata (allegato 4/2 al D. Lgs n. 118/2011), a tenore del quale *“Ogni procedimento amministrativo che comporta spesa deve trovare, fin dall'avvio, la relativa attestazione di copertura finanziaria ed essere prenotato nelle scritture contabili dell'esercizio individuato nel provvedimento che ha originato il procedimento di spesa. Alla fine dell'esercizio, le prenotazioni alle quali non hanno fatto seguito obbligazioni giuridicamente perfezionate e scadute sono cancellate quali economie di bilancio. (...) Pur se il provvedimento di impegno deve annotare l'intero importo della spesa, la registrazione dell'impegno che ne consegue, a valere sulla competenza avviene nel momento in cui l'impegno è giuridicamente perfezionato, con imputazione agli esercizi finanziari in cui le singole obbligazioni passive risultano esigibili. Non possono essere riferite ad un determinato esercizio finanziario le spese per le quali non sia venuta a scadere, nello stesso esercizio finanziario, la relativa obbligazione giuridica”.*

Dall'istruttoria e dal contraddittorio è emerso infatti che l'assunzione di impegni di spesa, specie verso altri enti pubblici, non sia sempre risultata assistita da obbligazioni giuridicamente perfezionate.

#### **4. Compilazione del piano dei conti finanziario e redazione della contabilità economico-patrimoniale.**

In sede istruttoria si rilevavano alcune discrasie di rilevante importo tra i dati contenuti nel questionario del Collegio dei revisori e quelli reperibili su BDAP o nelle relazioni sulla gestione.

A titolo di esempio, con riguardo ai dati sul recupero dell'evasione tributaria dell'IMU, il questionario indicava in oltre seicentomila euro gli accertamenti, con riscossioni pari a quasi il 100%, mentre dal piano dei conti l'importo accertato e riscosso "a seguito di attività di verifica e controllo" ammontava a soli euro 894,58.

Analogamente, con riguardo ai proventi derivanti dalle sanzioni, gli stessi erano indicati in soli euro 213,36, mentre quelli derivanti da violazioni delle "norme di polizia amministrativa" recavano accertamenti per 1.909.635,68 e riscossioni paria euro 732.281,17; tuttavia anche ipotizzando un'inversione delle righe nella compilazione, permaneva una rilevante discordanza con i dati inviati al Ministero degli Interni, indicanti una somma accertata pari a complessivi euro 1.619.494,65, la metà dei quali relativa alle violazioni dei limiti di velocità e l'altra metà circa per le altre tipologie di infrazioni al C.d.S.. Inoltre, dal parere dell'organo di revisione emergeva una cifra ancora diversa, e pari a euro 2.244.664,36, sempre riferita ai proventi da sanzioni per violazione delle norme sulla circolazione stradale.

Con la nota di risposta, l'Amministrazione eporediese ha ammesso che, con riguardo all'IMU, *"la discrasia è dovuta ad una errata indicazione del piano dei conti finanziario di accertamenti del recupero evasione e di conseguenza delle relative reversali di incasso. La maggior parte è stata infatti codificata erroneamente "riscossa attraverso attività ordinaria di gestione", anziché "a seguito di attività di verifica e controllo".*", ed anche per quanto riguarda i disallineamenti sui dati delle multe, *"La discrasia è dovuta ad una errata indicazione del piano dei conti finanziario di accertamenti per le sanzioni al codice della strada. L'importo di 1.169.494,65 è relativo agli incassi delle sanzioni al codice della strada in competenza e a residuo. L'importo di € 2.244.664,36 è invece relativo all'accertato in competenza"*.

Da quanto sopra emergeva quindi una certa frequenza di errori nella compilazione del piano dei conti finanziario.

Inoltre, dalla disamina dei prospetti di contabilità economico patrimoniale, che evidenziavano un miglioramento del risultato di esercizio nel 2022 rispetto al 2021 e precedenti, sorgeva la necessità di un'illustrazione più analitica di alcuni fenomeni.

In primo luogo, i costi per ammortamenti e svalutazioni risultavano elevati, ammontando a circa otto milioni nel 2022 e a quasi sette milioni nel 2021; ai chiarimenti richiesti sul punto, l'ente aveva laconicamente risposto che gli ammortamenti delle immobilizzazioni materiali (fabbricati e strade, principalmente) ammonterebbero annualmente a circa 4,5 milioni, mentre la parte restante (pari a circa tre milioni per ciascun anno) sarebbe riconducibile a *"svalutazioni di crediti"* che, stando all'amministrazione, *"è legato a scritture che il programma di contabilità, in dotazione agli uffici (...), genera automaticamente"*, senza però fornire dettagli.

Inoltre il risultato di esercizio positivo del 2022 risultava dovuto (giacché la differenza tra valori e costi della *"gestione caratteristica"* rimaneva pesantemente in *deficit*) a oltre cinque milioni di euro di *"sopravvenienze attive e insussistenze del passivo"*, su cui la relazione sulla gestione non si soffermava.

A fronte della richiesta di dettagliare i fenomeni di fatto all'origine di tale voce positiva, e di riferire in merito alle iniziative adottate dall'ente per il riequilibrio della gestione caratteristica, il comune si è limitato a riferire testualmente che *"Anche le voci "sopravvenienze attive e insussistenze del passivo", di oltre 5 milioni di euro, sono legate a scritture che il programma informatico genera in modo automatico. L'Amministrazione ha chiesto e provvederà a richiedere nuovamente alla Direzione dell'Azienda spiegazioni scritte alla funzionalità dell'applicativo"*.

Le risposte fornite confermavano quindi una serie di incongruenze, apparentemente imputabili a scarsa consapevolezza sui fenomeni gestionali sottostanti alle rappresentazioni contabili di natura economico-patrimoniale, con una serie di recepimenti di elaborazioni informatiche di cui non risultava pienamente compresa la natura.

In sede di deferimento, l'ente è stato perciò invitato a illustrare le azioni adottate per potenziare le competenze dell'ufficio finanziario e a fornire risposte più dettagliate in ordine ai riferiti fenomeni di *"svalutazioni di crediti"*, da un lato e di *"sopravvenienze attive e insussistenze del passivo"*, registrate nell'esercizio 2022.

Con la memoria di controdeduzioni del 21 novembre 2026 il Comune di Ivrea ha chiarito che, partendo dai dati di contabilità finanziaria, il programma informatico in uso presso l'ente *"effettua delle rettifiche per definire la competenza economica, generando alcune voci di importo consistente. Tale criticità è emersa anche nella redazione del rendiconto economico patrimoniale dell'anno 2023"*.

La risposta fornita conferma quindi una certa debolezza degli uffici dell'ente nel padroneggiare origini e cause dei fenomeni rilevati contabilmente, e pertanto è doveroso un invito al potenziamento di tale settore, specie in vista dell'avvio della contabilità *"Accrual"*

per tutti gli enti con popolazione al di sopra del 5.000 residenti.

Sul punto l'amministrazione ha tenuto a precisare di essersi avvalsa, a partire dalla redazione del rendiconto consuntivo 2023 di *"un "tutoring personalizzato" da parte di una società specializzata (...) a supporto dell'ufficio finanziario, avviando un percorso di potenziamento formativo dell'ufficio medesimo"*.

Quanto ai dubbi rimasti all'esito dell'istruttoria, l'ente ha chiarito che nella categoria economica delle *"insussistenze del passivo"*, per complessivi euro 4.345.691,01, sono confluite le cancellazioni di residui passivi (euro 562.255,88), la riduzione del fondo rischi e oneri accantonato nell'avanzo di amministrazione (euro 884.815,81) e la consistente riduzione del fondo svalutazione crediti, per i restanti euro 2.898.619,32.

Sul punto resta da rilevare una non perfetta coincidenza con i dati dell'allegato a-1), che evidenzia una riduzione del FCDE a rendiconto di soli euro -2.341.558,44, e anche ciò pare confermare come determinati fenomeni finanziari non risultino immediatamente e direttamente colti dalle scritture economiche in uso presso l'ente.

Viceversa, come *"sopravvenienze attive"* sono stati registrati i maggiori accertamenti a residuo (per euro 171.040,56), le variazioni di inventario (euro 531.158,41) e le entrate per rimborsi di imposte per euro 12.404,00, per un totale di euro 714.602,97.

Corrispettivamente, risultano invece confluiti nelle *"sopravvenienze passive"* (per euro 968.578 complessivi) i fenomeni finanziari di rimborsi di imposte (euro 60.000,00), gli arretrati maturati a favore del personale dipendente (euro 223.462,03) e le *"rettifiche mutui € 685.116,24"*, mentre sul versante delle *"insussistenze attive"*, sono stati registrati € 606.421,25 per minori residui attivi.

Con riferimento a tale ultima voce, la notevole divergenza tra il dato dei residui attivi cancellati all'esito del riaccertamento (per circa tre milioni di euro) e quello delle insussistenze dichiarate nel conto economico può considerarsi compatibile con la previsione del principio contabile che, al punto 9.1, consente appunto, in caso di cancellazione dei residui attivi (e correlative riduzioni del FCDE), al responsabile finanziario di valutare *"la necessità di adeguare il fondo svalutazione crediti accantonato in contabilità economico patrimoniale (che pertanto può presentare un importo maggiore della quota accantonata nel risultato di amministrazione) e di riclassificare il credito nello stato patrimoniale"*.

Tuttavia la Sezione non può esimersi dall'osservare che, in tale ambito, è sembrata emergere una certa difficoltà dell'ente, per cui l'acquisizione di maggiori competenze in ambito economico-patrimoniale, specie in vista dell'applicazione della nuova contabilità *"accrual"*, appare senz'altro opportuna.

## **5. Sistema dei controlli interni nei comuni con più di quindicimila abitanti –**

## **normativa vigente e applicazione delle linee guida della Sezione delle Autonomie**

Il D.Lgs. n. 286/1999 ha introdotto diverse tipologie di controllo interno per le pubbliche amministrazioni. Con specifico riferimento agli enti locali, l'art. 147 del D.Lgs. n. 267/2000 stabilisce che il sistema di controllo interno è diretto, tra le altre cose, a:

1. verificare, attraverso il controllo di gestione, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati;
2. valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, dei programmi e degli altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra i risultati conseguiti e gli obiettivi predefiniti;
3. verificare, attraverso l'affidamento e il controllo dello stato di attuazione di indirizzi e obiettivi gestionali, anche in riferimento all'articolo 170, comma 6, la redazione del bilancio consolidato nel rispetto di quanto previsto dal Decreto Legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni nonché l'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli organismi gestionali esterni dell'ente;
4. garantire il controllo della qualità dei servizi erogati, sia direttamente sia mediante organismi gestionali esterni, con l'impiego di metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell'ente.

I commi 4 e 5 dell'articolo 147 citato stabiliscono inoltre che *"Nell'ambito della loro autonomia normativa e organizzativa, gli enti locali disciplinano il sistema dei controlli interni secondo il principio della distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione, anche in deroga agli altri principi di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, e successive modificazioni. Partecipano all'organizzazione del sistema dei controlli interni il segretario dell'ente, il direttore generale, laddove previsto, i responsabili dei servizi e le unità di controllo, laddove istituite"* e che *"Per l'effettuazione dei controlli di cui al comma 1, più enti locali possono istituire uffici unici, mediante una convenzione che ne regoli le modalità di costituzione e di funzionamento"*.

In tale contesto normativo, è intervenuto il D.L. 10 ottobre 2012, n. 174 (convertito, con modificazioni, dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213) che, con l'art. 3, comma 1, lett. e), ha riformulato l'articolo 148 del TUEL che attualmente prevede, a carico del sindaco di comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, di trasmettere annualmente alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti un referto sul sistema dei controlli interni, sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti e sui controlli effettuati nell'anno.

A tale fine, la deliberazione n. 28/2014 della Sezione delle autonomie della Corte, nel dettare le linee-guida in parola, ha rilevato, quanto al controllo sulle società partecipate, che esso *“deve essere finalizzato a valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi affidati agli stessi, in conformità al comma 6 dell’art. 170 TUEL, sia in termini di bilancio sia in termini di efficacia, efficienza ed economicità del servizio affidato o comunque gestito. L’aspetto di maggior rilievo del sistema delineato dal combinato disposto degli art. 147 e 147-quater, è rappresentato dalla esigenza di attivare un sistema informativo che garantisca un flusso costante e strutturato di informazioni dirette a conoscere lo stato reale della gestione, non solo dell’Ente, ma anche degli organismi partecipati. L’Ente deve avere piena consapevolezza dello stato dei rapporti finanziari infra-gruppo; della situazione contabile, della gestione e dell’assetto organizzativo dell’organismo”*, soggiungendo che, in tale contesto, *“è fondamentale un monitoraggio dei contratti di servizio, della qualità dei servizi e del rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica”*.

Inoltre, con riferimento al controllo sulla qualità dei servizi erogati dagli enti locali, la citata pronuncia evidenzia come l’ente locale debba garantirlo sia con riguardo ai propri servizi sia rispetto a quelli erogati *“mediante organismi gestionali esterni, definendo le metodologie impiegate per misurare la soddisfazione degli utenti esterni ed interni dell’Ente”*; in particolare, *“il perseguimento degli obiettivi di qualità presuppone l’individuazione, in maniera specifica e preventiva, dei relativi standard, con riguardo alla tipicità dei bisogni a cui dare risposta e alle esigenze di trasparenza e di integrità della azione amministrativa”*, e tale processo di definizione degli standard di qualità *“non può prescindere da un’attenta mappatura dei servizi erogati dall’Ente, che consenta di conoscere tutti i processi dai quali si ottiene un output sotto forma di servizio pubblico, nonché le modalità di erogazione e la tipologia di utenza che ne usufruisce”*.

Dopo aver elencato le diverse prospettive di possibile misurazione della qualità dell’azione amministrativa, la Sezione delle Autonomie rammenta che tale analisi non si limita alla valutazione del servizio erogato, ma *“deve necessariamente essere ricondotta al processo, agli elementi che ne consentono la realizzazione, alle modalità organizzative messe in atto e alle scelte allocative delle risorse”*.

Gli enti, in considerazione dell’obbligo di cui all’art. 147 TUEL, devono quindi sviluppare adeguate capacità programmatiche nella gestione dei servizi, a prescindere dalla modalità di gestione (in economia ovvero affidati a società), prevedendo nelle Relazioni Previsionali e Programmatiche (nel DUP e/o nel PIAO) *“adeguati “programmi” e/o “progetti” in cui dovranno essere articolati gli obiettivi qualitativi e quantitativi dei servizi da erogare alla collettività, con la specifica individuazione di appositi parametri da trasferire nei contratti di servizi e nella carta della qualità”*.

Va da ultimo rammentato che il comma 4 dell'articolo 148 del TUEL prevede che *"In caso di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di cui al secondo periodo del comma 1 del presente articolo, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni, e dai commi 5 e 5-bis dell'articolo 248 del presente testo unico, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano agli amministratori responsabili la condanna ad una sanzione pecuniaria da un minimo di cinque fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione"*.

## **6. Esiti dell'istruttoria sul sistema dei controlli interni 2022 del Comune di Ivrea (TO).**

In data 15 marzo 2024 il Sindaco del Comune di Ivrea (TO) ha trasmesso il referto annuale sul funzionamento dei controlli interni relativo all'anno 2022, dalla cui disamina emergevano alcune apparenti disfunzionalità, come un'indicazione differenziata dei report (ora indicati come prodotti, ora no per *"mancanza di personale"*, quest'ultima indicazione in contrasto con il dato delle unità di lavoratori dedicati), l'inesistenza di rapporti sulla qualità dei servizi per *"assenza di dati disponibili per valutare eventuali criticità"* e il mancato monitoraggio dell'adesione del personale al c.d. *"lavoro agile"*.

Con particolare riferimento al controllo sugli organismi partecipati, non risultava esistente una struttura dedicata, né definiti gli indirizzi strategici o operativi per gli organismi strumentali, né indicatori prestazionali per i medesimi. Pertanto in sede istruttoria si chiedevano chiarimenti, estesi anche al monitoraggio sulla gestione dei fondi del P.N.R.R., per cui non risultavano previsti controlli sulle procedure di gara, né la raccolta di dati sull'avanzamento degli interventi o l'individuazione di un responsabile/referente per l'attuazione dei progetti PNRR, né controlli sui soggetti esterni esecutori degli interventi medesimi.

La risposta del Comune di Ivrea ha chiarito l'avvenuta effettuazione dei controlli previsti dalla legge (sugli equilibri finanziari, sulla gestione, strategico e di regolarità amministrativa e contabile), trasmettendo i relativi verbali ma che *"stante l'esito positivo del controllo, non è prevista l'ufficializzazione con delibera di Giunta o di Consiglio, come sembrava chiedere la domanda formulata dal questionario"* e che quindi i relativi report *"sono stati prodotti ma non ufficializzati"*.

L'ente ha tuttavia ammesso di non esercitare alcun controllo amministrativo sulla qualità dei servizi erogati.

Forniti i chiarimenti sul personale coinvolto nei procedimenti di controllo interno (10 unità, tra cui anche il Segretario comunale e il suo vice, la maggior parte dei quali però coinvolta

principalmente nella "fornitura atti estratti"), l'ente ha dichiarato che "nel calcolo della FTE sono state fatti calcoli "approssimativi" sul tempo lavoro dedicato alle attività di estrazione dati, fornitura dati, valutazioni e redazioni dati, ritenendo ragionevole approssimare il dato all'unità per ciascun tipo di controllo" e che "Il controllo di regolarità contabile e sugli equilibri finanziari viene svolto dal Servizio Finanziario su ogni singola determina o delibera che assume una rilevanza economica".

Il comune ha quindi trasmesso i piani occupazionali 2022 e 2023 e i report del controllo di gestione 2019-2021, precisando che il "lavoro agile" è circoscritto a un "numero limitato di dipendenti e per parte del loro tempo lavoro settimanale; la valutazione della prestazione viene effettuata annualmente e per tutta la prestazione lavorativa del dipendente, nell'ambito della valutazione della performance individuale. Non viene effettuata una valutazione particellare della prestazione svolta in lavoro agile".

Con riguardo al controllo strategico, da effettuare sugli obiettivi fissati dal PIAO, il Comune di Ivrea riferisce che, "per quanto riguarda il PIAO dell'anno 2022-2024 (...), nello stesso gli obiettivi strategici sono intesi come i principali obiettivi definiti dall'Amministrazione dell'ambito degli obiettivi affidati agli uffici" e che le politiche giovanili di sviluppo e aggregazione sono trattate nel DUP e nel piano della performance, mentre alle politiche di parità di genere è dedicata un'apposita sezione del "Piano delle azioni positive 2022-2024, approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 324 del 3/11/2021)".

Quanto invece al controllo sugli organismi partecipati, la risposta dell'ente è stata la seguente: "è stato individuato un ufficio all'interno del settore "Servizi finanziari" che si occupa di gestire e controllare i rapporti con i vari Enti/Società partecipate. Al Comune vengono trasmesse, in particolare dai soggetti nei quali l'Ente ha una partecipazione maggioritaria, la convocazione alle assemblee, l'elenco delle deliberazioni assunte e gli atti di programmazione. L'attività di controllo trova la sua manifestazione esterna al momento della verifica del mantenimento delle società partecipate e della relazione che annualmente il Sindaco espone al Consiglio Comunale".

A specifici quesiti posti in sede di deferimento, incentrati principalmente sul ruolo proattivo rimesso al Comune di Ivrea in qualità di socio titolare di partecipazioni rilevanti in società non quotate, ruolo che non emergeva dalle periodiche ricognizioni previste ex articolo 20 del D. Lgs n. 175/2016, l'ente ha chiarito che "per quanto riguarda la Società Canavesana Servizi dal 2021 è stato costituito il Comitato di Controllo Analogo, all'interno del quale il Comune di Ivrea ha un suo componente a cui è stato attribuito il ruolo di vicepresidente. Dalla sua costituzione il membro rappresentativo del Comune è sempre stato il vicesindaco".

Ora la partecipazione del comune in Società Canavesana Servizi S.p.A. è pari al 22,95% del capitale sociale e conferisce all'ente un'influenza notevole (secondo la definizione normativa

civilistica) su un organismo partecipato esercente i servizi di *“raccolta rifiuti, raccolta differenziata e igiene del suolo”*. L'importanza della partecipazione in tale società (con un fatturato medio di sedici milioni di euro e una forza-lavoro di oltre centoventi dipendenti) imporrebbe da parte del principale comune servito un ruolo propulsivo, tanto a livello strategico-operativo quanto di verifica della bontà quantitativa e qualitativa dei risultati.

Tuttavia in sede di ricognizione delle partecipazioni al 31 dicembre 2022 l'ente dichiarava di voler continuare *“ad esercitare un attento presidio sull'andamento economico-patrimoniale della società partecipata al fine di verificare il permanere delle condizioni di sostenibilità della stessa. Tale presidio terrà conto anche degli eventuali ulteriori riflessi direttamente ed indirettamente causati sulle risultanze della partecipata dagli strascichi dall'emergenza epidemiologica COVID-19, dalla crisi economica mondiale conseguente alla Guerra in Ucraina e dall'instabilità economica da essi derivante”*, con una formula apparentemente di stile.

Vero è che la partecipazione stabile del vicesindaco, ruolo contiguo al vertice rappresentativo del comune, al suddetto comitato di controllo analogo sulla società in parola sembra consentire un'influenza e un monitoraggio diretto sull'organismo partecipato; tuttavia è necessario che il Comune di Ivrea si attivi nella elaborazione di indirizzi strategici ed operativi per tale società, che gestisce un servizio di interesse generale e di forte impatto ambientale, anche ai fini della verifica degli obiettivi assegnati, sia in termini gestionali sia in termini di qualità dei servizi resi.

L'altro organismo in cui l'ente detiene una partecipazione rilevante, che però nel caso è nettamente maggioritaria, è la società Ivrea Parcheggi S.r.l., in cui la quota in capo all'amministrazione comunale è pari all'85% del capitale con diritto di voto.

Quest'ultima società è affidataria (per concessione ventennale dal 2017 al 2037) della gestione del servizio di parcheggio a pagamento nelle aree oggetto di concessione, nonché delle attività di prevenzione ed accertamento delle violazioni attraverso l'utilizzo di c.d. *“ausiliari del traffico”* dipendenti della società medesima. Il canone annuo a favore del comune ammonta a euro 323.500,00, mentre il fatturato medio triennale si aggira intorno al milione di euro e i risultati di esercizio risultano positivi da molti anni; anche in questo caso, nella scheda allegata alla delibera di ricognizione annuale ex articolo 20 del D. Lgs n. 175/2016, il comune si limita a precisare di voler *“continuare ad esercitare un attento presidio sull'andamento economico-patrimoniale della società partecipata al fine di verificare il permanere delle condizioni di sostenibilità della stessa. Tale presidio terrà conto anche degli eventuali ulteriori riflessi direttamente ed indirettamente causati sulle risultanze della partecipata dagli strascichi dall'emergenza epidemiologica COVID-19, dalla crisi economica mondiale conseguente alla Guerra in Ucraina e dall'instabilità economica da essi derivante”*, senza enunciare indirizzi strategici (e relative verifiche) che ci si potrebbe attendere in

conseguenza della quota societaria detenuta, che determina una situazione di controllo societario ai sensi della normativa civilistica.

Con le note difensive del 21 novembre 2024, il Comune di Ivrea ha confermato, rispetto alla suddetta società, la propria influenza dominante mediante la nomina del Presidente e di un altro componente del Consiglio di amministrazione, affermando altresì l'esistenza di *"continui scambi fra l'Ente e la Società relativamente allo stato di avanzamento delle attività programmate e sino ad oggi non sono emerse criticità. Oltre a ricevere copia dei verbali delle assemblee, la Società trasmette periodicamente una relazione sullo stato di gestione dei parcheggi, nonché sulla situazione economico patrimoniale della medesima"* ed aggiungendo di esercitare *"nei confronti delle proprie partecipate il controllo ai sensi dell'art. 147 quater e quinquies del Tuel"*.

L'amministrazione ha inoltre comunicato gli obiettivi fissati ad entrambe le società nell'ambito del DUP 2024/2026: quanto alla Società Canavesana Servizi, gli obiettivi prevedrebbero di *"innalzare la percentuale di differenziazione, al fine di evitare l'applicazione di sanzioni e in considerazione delle % di differenziazioni imposte dalla Comunità Europea. Perseguire la strada del compostaggio domestico Collaborare con la società per l'avvicinamento alla tariffazione puntuale avviando un piano per la tracciabilità della quantità di rifiuti prodotta dai vari utenti"*; sul punto la Sezione osserva che si tratta di auspici piuttosto generici e che, per poter dare luogo a verifiche serie sull'effettiva riuscita, è necessario fissare obiettivi quantitativi e misurabili.

Generici appaiono anche gli obiettivi fissati in capo a Ivrea Parcheggi spa, *chiamata a "gestire le aree per la sosta a pagamento in regime di concessione comunale ed in esecuzione delle politiche tariffarie predisposte dal Comune. Si valuterà la possibilità di una rimodulazione delle tariffe per incentivare la diminuzione del traffico veicolare in centro"*.

Giacché l'ente annuncia di voler *"monitorare"* tali obiettivi nel corso dell'anno e di volerne fare oggetto di *"apposita relazione in merito al loro raggiungimento/conseguimento"*, il richiamo della Sezione sulla fissazione *ex ante* di obiettivi quantitativi e misurabili appare quantomai necessario.

Peraltro, in conclusione della risposta istruttoria, l'amministrazione ha dichiarato: *"Tenuto conto delle criticità emerse in fase della presente istruttoria avviata dalla Corte, l'Ente provvederà nell'anno 2024 ad adottare opportuni interventi correttivi per ovviare ad alcune delle segnalazioni evidenziate"*, e tale intento è stato confermato in sede di adunanza pubblica.

Va detto peraltro che il comune dovrà parimenti attivarsi per esplicitare efficacemente anche il controllo sulla qualità dei servizi resi direttamente, anche perché il sistema dei controlli

interni, per i comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, è obbligatorio fin dall'esercizio 2015.

Va valutata positivamente, peraltro, l'avvenuta implementazione dei controlli di gestione, strategico e di regolarità amministrativa e contabile; le carenze rilevate nei controlli sulle società partecipate e sulla qualità dei servizi rendono necessari pronti interventi emendativi, e tuttavia nel complesso il Collegio ritiene che il sistema dei controlli interni attualmente operativo non possa definirsi come inadeguato; l'efficace implementazione delle misure annunciate formerà quindi oggetto di specifiche verifiche da parte della Sezione ai sensi dell'articolo 148 TUEL, attesa la solo parziale adeguatezza del sistema dei controlli interni dell'ente nell'esercizio 2022.

### **7. Monitoraggio sull'attuazione dei progetti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.**

Con le controdeduzioni al deferimento, a specifico quesito, il Comune di Ivrea ha trasmesso una relazione sui progetti di maggiore rilievo economico, predisposta dagli uffici tecnici competenti.

Le risultanze della stessa evidenziano che i ritardi nell'avanzamento dei progetti di importo più rilevante sono un elemento ricorrente.

Fatta eccezione per il progetto di importo maggiore (restauro del c.d. "Palazzo Giusiana" e giardini annessi), che risulta "stralciato" dal PNRR e rifinanziato con fondi Nazionali spostandone all'anno 2027 la prevista conclusione, il conseguimento degli obiettivi fissati dal Piano appare sfidante.

Di seguito si espone, in forma tabellare, la situazione di avanzamento delle opere così come comunicata dall'ente.

<b>PRG - Titolo progetto</b>	<b>PRG - Costo ammesso progetti</b>	<b>PRG - Finanziamento totale</b>	<b>Aggiornamenti forniti</b>
PALAZZO GIUSIANA-GIARDINI GIUSIANA-SALA CUPOLA VIA RE UMBERTO MANUTENZIONE STRAORDINARIA EDIFICI CON DESTINAZIONE SCOLASTICA- SOCIO-CULTURALE ED AREE ESTERNE	7.726.958,01	10.765.480	<b>Stralciato dal PNRR.</b> Progetto di fattibilità tecnico economica recentemente consegnato; seguirà assunzione di mutuo con CDP e avvio della progettazione esecutiva in capo al soggetto affidatario dell'appalto integrato, tramite professionisti individuati in fase di gara.  AVANZAMENTO LAVORI: 0%

INTERVENTO DI RESTAURO E RISANAMENTO CONSERVATIVO E ADEGUAMENTO NORMATIVO DELLEDIFICIO SEDE DELLASILO NIDO ADRIANO OLIVETTI	3.000.000	4.604.305,86	Contratto d'appalto integrato sottoscritto in data 03/10/2024 tra il comune e la società esecutrice; obiettivo fine lavori al 31/12/2025. Avvio dei lavori prevista a febbraio 2025. AVANZAMENTO LAVORI: 0%
GIARDINI AVIS DI VIA CIRCONVALLAZIONE VIA CIRCONVALLAZIONE GIARDINI AVIS DI VIA CIRCONVALLAZIONE VIA CIRCONVALLAZIONE DPCM	1.350.000	1.350.000	Consortziato esecutore inadempiente da maggio a settembre 2024. Sostituito nell'ambito del consorzio; attualmente in corso le verifiche sul possesso dei requisiti. Non rispettato l'obiettivo intermedio di 30 % di SAL pagato alla data del 30/09/2024. AVANZAMENTO LAVORI: 5%
LOC. SAN GIOVANNI LOC.SAN GRATO LOC.SAN BERNARDO LOC.CANTON VESCO LOC.BELLAVISTA LOC.TORRE BALFREDO VIA SAN GIOVANNI SAN GRATO S	1.224.361	1.224.361	Rinvenuto amianto. Necessaria variante per la bonifica. Fondi reperibili all'interno del quadro economico. AVANZAMENTO LAVORI: 25%
STRADE VARIE DELLA CITTA VIA VARIE DPCM RIGENERAZIONE URBANA_21.01.2021_INTERVENTO DI MOBILITA SOSTENIBILE VOLTO ALLA DIFESA D	910.000	910.000	Cantiere complesso in quanto articolato in n. 56 mini interventi distinti e diffusi sul territorio, sia nel concentrico che nei quartieri periferici. AVANZAMENTO LAVORI: 81%
EDIFICI VARI DI EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA DI PROPRIETA COMUNALE VIA VARIE DPCM RIGENERAZIONE URBANA_21.01.2021_MIGLIORAM E	870.000	870.000	Completato impianto fotovoltaico in copertura, facciata posteriore e l'integrazione delle pompe di calore all'interno di 9 alloggi delle due palazzine; ancora in corso i lavori di riqualificazione delle facciate lato strada su via IV Martiri. Imminente sostituzione dei serramenti e la chiusura dei lavori AVANZAMENTO LAVORI: 60%

EDIFICI VARI CON FUNZIONI DI AGGREGAZIONE SOCIALE E PRESIDIO CULTURALE DEL TERRITORIO VIA VARIE DPCM RIGENERAZIONE URBANA_21.0	345.000	345.000	Lavori ultimati; sono in corso le procedure amministrative per il collaudo finale e la formalizzazione sull'applicativo Regis. AVANZAMENTO LAVORI: 100% Importo effettivo euro 220.600,28
AREA DENOMINATA PARCO DELLA POLVERIERA IN PROSSIMITA DEL LAGO SAN MICHELE VIA LAGO SAN MICHELE DPCM RIGENERAZIONE URBANA_21.01	300.000	300.000	Lavori ultimati; sono in corso le procedure amministrative per il collaudo finale e la formalizzazione sull'applicativo Regis. AVANZAMENTO LAVORI: 100% Importo effettivo euro 194.937,88

È immediato notare come un avanzato stato di avanzamento dei lavori si riscontri solo per i progetti con CUP a cui è associato un importo inferiore al milione di euro. Peraltro, anche per tali interventi, il comune ha dichiarato di avere svolto, a fine luglio 2024, istanza al ministero di rimodulazione del piano dei costi e di assegnazione delle risorse nelle annualità corrette, al fine di permettere la chiusura amministrativa e contabile del progetto, senza però aver ricevuto alcuna risposta.

Siffatte difficoltà comunicative, per cui è bene che l'amministrazione comunale effettui ulteriori solleciti per iscritto, comportano un mancato afflusso di fondi a reintegrazione delle risorse comunali anticipate agli esecutori dei lavori; il Collegio osserva quindi che solo la buona condizione di liquidità dell'ente avrebbe evitato ritardi nei pagamenti dei corrispettivi dovuti agli operatori economici.

Va infine osservato, positivamente, che in molti casi si sono registrate importanti economie rispetto ai quadri economici previsionali autorizzati e ammessi a finanziamento.

#### **P.Q.M.**

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Piemonte, nei termini e con le considerazioni esplicitate nella parte motiva,

#### **ACCERTA**

per il Comune di Ivrea (TO), con riferimento all'esercizio finanziario 2022:

- la mancata movimentazione della cassa vincolata e una gestione della stessa non rispettosa delle norme di cui agli artt. 180 e ss TUEL;
- un accumulo di residui passivi di parte corrente, verso altri enti pubblici, in parte riconducibile a prassi di impegno non fondate su obbligazioni giuridicamente perfezionate;

- una parziale adeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controlli interno di cui al secondo periodo del comma 1 dell'articolo 148 TUEL;
- con riferimento ai progetti PNRR di cui il comune è soggetto attuatore, importanti ritardi nell'avanzamento delle opere di importo superiore al milione di euro, e diffuse economie di spesa rispetto ai quadri economici previsionali autorizzati e ammessi a finanziamento.

e per l'effetto

### **DISPONE**

che il Comune di Ivrea

provveda ad adottare adeguati strumenti e metodologie di controllo sulla qualità dei servizi erogati alla cittadinanza, sia direttamente sia tramite gli organismi partecipati in cui detiene quote societarie rilevanti.

conclusivamente

### **INVITA**

l'amministrazione comunale di Ivrea a

- verificare l'adeguatezza dei programmi in uso rispetto alle disposizioni sulla contabilità degli enti (*in primis*, TUEL, D.Lgs n. 118/2011 e principi contabili allegati), in modo da adeguarsi sollecitamente alla normativa vigente, con specifico riguardo ai vincoli su ordinativi di incasso e mandati di pagamento, nonché alle rilevazioni economico-patrimoniali;
- continuare a monitorare scrupolosamente l'andamento della riscossione delle entrate proprie e da recupero dell'evasione tributaria e tariffaria;
- verificare, ai fini dell'impegno di spesa e della conservazione del residuo, la fondatezza delle obbligazioni giuridicamente perfezionate che devono stare alla base, con specifico riferimento alle prenotazioni di spesa verso ATC e verso l'Agenzia per la Mobilità Piemontese;
- sollecitare, presso i ministeri competenti, la corretta chiusura contabile degli interventi PNRR completati;
- sollecitare l'avanzamento dei progetti P.N.R.R. avviati e non completati, nel rispetto degli obiettivi intermedi e finali previsti dal Piano Nazionale.

In ultimo, la Sezione dispone che la presente deliberazione sia trasmessa al Consiglio comunale nella persona del suo Presidente, al Sindaco ed all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Ivrea (TO), rammentando gli obblighi di pubblicazione

della medesima nell'apposita sezione "amministrazione trasparente" del proprio sito istituzionale, ai sensi dell'art. 31 del D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33;

Così deliberato nella camera di consiglio riunitasi in Torino in data 26 novembre 2024.

Il Relatore

Dott. Diego Maria POGGI

Il Presidente

Dott. Antonio ATTANASIO

Depositato in Segreteria il **23 dicembre 2024**

Il Funzionario Preposto

Margherita RAGONESE