



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Mario Nispi Landi	Presidente
Giampiero Maria Gallo	Consigliere
Francesco Belsanti	Consigliere
Paolo Bertozzi	Consigliere
Rosaria Di Blasi	Primo Referendario
Anna Peta	Primo Referendario
Lucia Marra	Referendario, relatore
Matteo Lariccia	Referendario

nell'adunanza del 13 febbraio 2025;

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

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

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

VISTO il regolamento (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000, e ss.mm.ii.;

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

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

VISTO il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 recante “Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42”, come modificato e integrato dal decreto legislativo del 10 agosto 2014, n. 126;

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

VISTO il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 e in particolare l’art. 3, comma 1, lett. e) che ha introdotto l’art. 148-bis del Tuel;

VISTE le deliberazioni della Sezione di controllo per la Toscana n. 89/2023 e n. 20/2024, con le quali sono stati approvati i programmi di attività della Sezione regionale di controllo per il 2023 e il 2024, prevedendo l’esame congiunto dei rendiconti 2020 e 2021;

VISTA la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Toscana 25 settembre 2014, n. 171, con la quale sono stati approvati i “*criteri per l’esame dei rendiconti degli enti locali relativi all’esercizio finanziario 2013*”, i cui principi vengono confermati anche per l’analisi dell’esercizio 2020 e 2021, con le integrazioni connesse al mutato quadro normativo, in particolare alla riforma dei principi contabili introdotta dal d.lgs. n. 118/2011;

VISTA la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Toscana n. 211/2024/VSG, con la quale è stato approvato il referto “*L’impatto finanziario del Covid - 19 negli enti locali toscani*”;

VISTA l’ordinanza n. 27/2024 del Presidente della Sezione regionale di controllo per la Toscana di ripartizione tra i magistrati delle funzioni di controllo;

VISTE le “linee-guida” per la redazione delle relazioni inerenti ai rendiconti 2020 e 2021, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazioni n. 7/2021 e n. 10/2022;

VISTE le relazioni pervenute alla Sezione dall’organo di revisione del **Comune di LUCCA (LU)** in ordine ai rendiconti 2020 e 2021;

VISTE la richiesta istruttoria (prot. n. 1080/2024) e le note di risposta dell’Ente del 30 agosto 2024 (prot. Sez. n. 4812) e del 20 dicembre 2024 (prot. Sez. n. 8204 in pari data);

ESAMINATI la documentazione pervenuta e gli elementi emersi nell’istruttoria condotta con il supporto del settore competente;

VISTE le osservazioni formulate dal Magistrato istruttore, recanti le risultanze dell’istruttoria svolta sui rendiconti 2020 e 2021, inviate all’Ente in data 3 febbraio 2025 (prot. n. 669), e le deduzioni trasmesse dall’Ente con nota del 12 febbraio 2025 (prot. Sez. n. 793 in pari data);

CONSIDERATO che:

- la Sezione, alla luce del quadro normativo sopra richiamato, ritiene meritevoli di segnalazione non solo questioni strettamente finanziarie e contabili che compromettono attualmente l'equilibrio di bilancio, ma anche fenomeni suscettibili di determinare, in prospettiva, pericoli per la stabilità finanziaria dell'ente;
- le irregolarità individuate dalla Sezione non necessariamente esauriscono gli aspetti critici che possono essere presenti nella gestione degli enti e che, pertanto, il mancato riscontro dei profili che non hanno formato oggetto del controllo non ne comporta una valutazione positiva;
- l'esame condotto dalla Sezione, per le caratteristiche peculiari del controllo monitoraggio, si basa sui dati contabili sinteticamente rappresentati dal singolo ente nel questionario e nella documentazione acquisita agli atti, prescindendo sia da un'analisi dei fatti gestionali sottostanti sia dalla ricostruzione puntuale ed analitica delle effettive operazioni poste in essere durante la gestione;

VISTA l'ordinanza n. 3/2025 con la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo per la Toscana ha convocato la Sezione per la data odierna;

UDITO il relatore, ref. Lucia Marra;

FATTO E DIRITTO

La Sezione ha analizzato, ai sensi degli articoli 1, commi 166 e 167, della l. 23 dicembre 2005, n. 266 e 148-bis Tuel, i rendiconti 2020 e 2021 del **Comune di Lucca (LU)**, come rappresentati nella relazione dell'organo di revisione - inviata tramite l'applicativo LimeFit - nei prospetti integrativi richiesti dalla Sezione e negli atti acquisiti con l'istruttoria - tramite il sistema applicativo Con.Te. - nonché nei documenti contabili acquisiti d'ufficio tramite BDAP.

Successivamente è stato avviato il confronto istruttorio, mediante richiesta di chiarimenti relativi ad alcuni aspetti finanziari e gestori (nota prot. n. 1080 del 21 febbraio 2024), cui il comune ha dato riscontro con note di risposta del 30 agosto 2024 (prot. Sez. n. 4812) e del 20 dicembre 2024 (prot. Sez. n. 8204 in pari data).

L'attività di controllo ha riguardato vari profili relativi al risultato di amministrazione e alle sue componenti interne, alla capacità di indebitamento, al rispetto del saldo e degli equilibri di finanza pubblica e ha preso in considerazione anche gli esiti delle verifiche condotte da questa Sezione in merito all'impatto finanziario del Covid - 19 negli enti locali toscani (deliberazione n. 211/2024/VSG del 25 luglio 2024).

Ad esito dell'attività istruttoria il Magistrato istruttore ha rilevato specifiche criticità e irregolarità che sono state rappresentate all'Ente con la nota di osservazioni n. 669/2025, citata in premessa, e che di seguito si vanno ad esplicitare.

SEZIONE I - Rendiconto 2020

1. RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

La gestione contabile complessiva dell'esercizio 2020 ha chiuso con un avanzo di amministrazione (lettera A) pari a 69.699.673,87 euro. Con il rendiconto di gestione, a fronte di tale avanzo, l'Ente ha provveduto alla definizione delle quote accantonate

(fondo crediti di dubbia esigibilità per 25.316.624,63 euro, fondo contenzioso per 3.500.000,00 euro, fondo per l'indennità di fine mandato del sindaco per 16.572,95 euro, fondo per le perdite delle società partecipate per 1.365.404,57 euro e altri fondi rischi/accantonamenti per 1.628.803,00 euro) e alla quantificazione della parte vincolata (per 28.490.386,93 euro) e destinata ad investimenti (per 1.405.519,97 euro), accertando un risultato di amministrazione effettivo (quota disponibile positiva) pari a 7.976.361,82 euro.

Le quote complessivamente accantonate, vincolate e destinate e il saldo finale della quota disponibile sono frutto della rettifica operata, rispetto ai dati originariamente accertati con il rendiconto di gestione (la differenza complessiva è pari a 3.223.981,69 euro), con la delibera del Consiglio comunale n. 32 del 8 maggio 2023, adottata a seguito e in ottemperanza agli esiti del controllo effettuato dalla Sezione sui rendiconti 2017/2019 (deliberazione n. 46/2023).

Nella ricostruzione della Sezione, il saldo finanziario complessivo dell'esercizio 2020 è stato confermato in 69.699.673,87 euro, mentre la composizione interna dell'avanzo e la quantificazione della quota disponibile presentano delle differenze rispetto al rendiconto dell'Ente, evidenziando la non corretta definizione delle poste vincolate confluite nel risultato di amministrazione al 31 dicembre 2020 nei termini di seguito precisati.

1.1. I VINCOLI DERIVANTI DALLA LEGGE E DAI PRINCIPI CONTABILI

1.1.1. Con riferimento ai vincoli derivanti dalla legge e dai principi contabili, la Sezione ha analizzato alcune specifiche entrate, quali i proventi dai permessi di costruire, i proventi derivanti dalla gestione dei parcheggi e i proventi da sanzioni per violazioni al codice della strada, di cui è stata verificata la corretta apposizione dei vincoli nella gestione e/o nel risultato accertato al termine dell'esercizio.

In particolare, profili di criticità sono stati rilevati in relazione alla verifica condotta sulla corretta destinazione delle entrate derivanti da sanzioni per violazioni al codice della strada, con riferimento alle quali, in passato, il controllo della Sezione aveva già evidenziato la mancata separazione delle entrate di cui all'art. 142 e all'art. 208 del CDS. Seppure sui rendiconti 2020 e 2021 tale problematica appare superata in relazione alla gestione di competenza, stante la segnalazione di importi distinti degli accertamenti assunti rispetto alle due fattispecie in esame (aspetto che, per quanto dichiarato, dovrebbe essere conseguente ad una separata rilevazione contabile), restano tuttavia ancora promiscui i capitoli di entrata (o comunque la quantificazione) dei proventi CDS gestiti in conto residui, sui quali peraltro l'Ente ha assunto maggiori accertamenti anche negli esercizi oggetto di controllo.

1.1.2. I maggiori accertamenti assunti in conto residui ex art. 208 CDS sono stati quantificati in misura pari a 593.344,40 euro, importo che l'Ente non ha provveduto a vincolare nel risultato di amministrazione poiché ritenuto integralmente compensato dalla cancellazione di residui attivi pari a 10.765.754,97 euro. Il meccanismo di compensazione, nella prospettazione dell'Ente, spiegherebbe non solo il mancato vincolo dei maggiori accertamenti assunti in conto residui ma anche la riduzione dei vincoli precedentemente apposti, pari, complessivamente, a 245.151,49 euro.

Su questo aspetto vanno richiamati gli esiti dei precedenti controlli, che avevano evidenziato il non corretto trattamento contabile delle suddette poste. I rilievi mossi dalla Sezione con la delibera n. 46/2023, qui integralmente richiamati, riguardavano non solo la procedura contabile adottata dall'Ente (cioè, l'accertamento in conto residui di crediti non riscossi per i quali i principi contabili impongono invece l'iscrizione nella competenza dell'esercizio), ma anche gli aspetti legati al mancato vincolo delle entrate così accertate.

Le argomentazioni addotte dall'Amministrazione per giustificare la mancata apposizione dei vincoli di legge nel risultato di amministrazione degli esercizi 2020 e 2021 si fondano su una ricostruzione dei dati del tutto sovrapponibile a quella che, già nella delibera riferita ai rendiconti 2017-2019, era stata giudicata non ammissibile dalla Sezione e che è frutto della prassi seguita dall'Ente di considerare compensabili, ai fini della verifica del vincolo di legge, le maggiori entrate iscritte in conto residui con le cancellazioni di crediti (questi, in parte ma non integralmente, riferibili alla medesima annualità).

Al fine di avvalorare la correttezza sostanziale di tale comportamento contabile l'Ente ha fornito in sede istruttoria una ricostruzione dei dati relativi alle quote da vincolare ai sensi dell'art. 208 CDS per il periodo antecedente il 2013 e, distintamente, per le successive annualità dal 2013 al 2019, indicando per ciascun periodo i dati di riscossione, maggiori accertamenti e minori entrate in conto residui, come rilevati nei rendiconti dal 2013 al 2020. Per le annualità 2017-2019 sono stati riportati anche i maggiori vincoli apposti nel risultato di amministrazione in base agli esiti del controllo della Sezione su tali esercizi.

Con il prospetto prodotto l'Ente ha dunque inteso dare evidenza delle annualità di provenienza dei residui cancellati e delle maggiori entrate iscritte, e delle relative riscossioni, indicando con valore negativo gli importi che, nelle singole annualità, sono stati ritenuti svincolabili proprio in forza della compensazione tra maggiori e minori residui. Il valore cumulato degli importi negativi così determinati (pari a 245.151,50 euro) esprime la quota dei proventi ex art. 208 CDS per la quale è stato disposto lo svincolo sul rendiconto 2020.

Parallelamente è stata fornita una ricostruzione annuale cumulata delle quote di proventi che si sarebbero dovuti vincolare operando una attualizzazione di tutti gli accertamenti assunti e di tutte le cancellazioni disposte nel tempo. Una ricostruzione che la Sezione continua a ritenere non percorribile poiché la contabilità dell'ente e i principi contabili *"impongono di destinare alle finalità di legge le entrate previste nel bilancio e poi accertate nel corso della gestione, eventualmente depurate della quota di entrate dubbie, accantonate nel fondo crediti, non ammettendo, per ragioni di certezza dell'entrata (in questo caso i cespiti da impiegare per il finanziamento della spesa di cui agli art. 208 e 142 CDS) una rivalutazione postuma dei dati di bilancio."* (così delibera n. 46/2023)

Va altresì segnalato che non sono stati forniti in sede istruttoria elementi utili rispetto alle ragioni sottostanti all'iscrizione dei maggiori accertamenti assunti né a quelle delle rispettive cancellazioni. Per quanto deducibile dall'istruttoria, e tenendo conto di quanto già emerso dai precedenti controlli, i maggiori accertamenti inseriti nel rendiconto 2020 devono ritenersi relativi ad entrate aggiuntive rilevate dall'Ente e non alla reinscrizione di quote originariamente inserite in bilancio e successivamente cancellate. Nessun contributo è stato altresì fornito circa la correlazione tra le poste cancellate e quelle reinscritte, fatto salvo l'aspetto legato all'annualità di provenienza delle poste attive trattate nel provvedimento di riaccertamento dei residui.

Per ricostruire correttamente l'impatto dei maggiori accertamenti assunti in conto residui, e al fine di considerare anche gli effetti prodotti dalle cancellazioni di residui attivi, l'attività istruttoria condotta sulla base delle informazioni fornite dall'Ente (e prima ancora l'analisi propedeutica svolta dal Comune ai fini dell'approvazione del rendiconto di gestione) avrebbe dovuto, infatti, dare evidenza non solo degli esercizi di provenienza, sia per i maggiori accertamenti assunti in conto residui sia per le cancellazioni disposte con il riaccertamento ordinario dei residui 2020, ma anche della correlazione esistente tra gli accertamenti stralciati e le quote di entrata assoggettate al vincolo nell'esercizio di provenienza, allo scopo di detrarre dalle maggiori entrate accertate solo quelle per le quali si aveva certezza dell'avvenuta verifica del limite di legge nella gestione di competenza.

Come già osservato nella citata delibera 46/2023 *“la giurisprudenza della Sezione, infatti, si è orientata da tempo (si veda per tutte la deliberazione n. 86/2021) nel ritenere che, in casi simili a quello in esame, la compensazione tra i maggiori accertamenti assunti in conto residui e le cancellazioni di partite attive sia ammissibile o nel caso in cui esista una stretta correlazione tra le voci contestualmente cancellate e riscritte (tecnicismo per il quale, tuttavia, risulta difficile ravvisare le motivazioni giuridiche) o nel caso in cui si vadano a cancellare entrate per le quali il vincolo era stato già verificato nell'esercizio di competenza, e su queste concretamente apposto.[...] Il maggiore accertamento oggi assunto, per il quale, peraltro, il principio contabile impone la rilevazione in conto competenza (salva l'ipotesi della contestuale riscossione, che nel caso di specie non è avvenuta), deve essere quindi integralmente assoggettato alla dimostrazione del vincolo di destinazione, e per esso, nei termini di legge, deve essere appostata la relativa quota nel risultato di amministrazione, a meno che non si dia evidenza del fatto che i residui oggi cancellati erano già rientrati nella verifica del vincolo di destinazione nella competenza dell'esercizio a cui si riferiscono”.*

L'impostazione seguita dall'Ente per la ricostruzione dei dati dell'esercizio 2020 e 2021, che come più volte ricordato è analoga a quella fornita in passato, non va dunque nella direzione indicata dalla Sezione e i dati forniti nel corso dell'istruttoria non hanno consentito di condurre una analisi autonoma della Sezione sulla correlazione tra le poste e sulla eventuale possibilità che una parte delle cancellazioni di residui attivi potesse andare a compensare le iscrizioni di nuovi vincoli o la riduzione di quelli pregressi.

1.1.3. Un ulteriore profilo di criticità, che in parte già traspare da quanto fin qui esposto, concerne la riscossione in conto residui di proventi che, nella competenza dell'esercizio, erano sfuggiti alla dimostrazione del vincolo per effetto della costituzione del fondo crediti di dubbia esigibilità. Ancora una volta vale la pena richiamare quanto in proposito osservato nella delibera n. 46/2023 e cioè che *“il meccanismo delineato dal principio contabile, una volta provveduto alla dimostrazione del vincolo di legge nell'esercizio di competenza, impone all'ente di garantire, negli esercizi successivi, a fronte della materiale riscossione dell'entrata, anche quella parte di vincolo non disposto nella competenza per effetto della costituzione del fondo crediti di dubbia esigibilità. Le entrate che, nell'esercizio di competenza, sono considerate dubbie, e quindi accantonate nel fondo crediti, dovranno essere ricondotte alle finalità di legge al momento della loro materiale riscossione.”*

Gli elementi acquisiti nell'istruttoria sul rendiconto 2020, come già accaduto nei precedenti cicli di controllo, dimostrano che l'Ente non ha provveduto al vincolo di queste entrate né si è dotato di un sistema di rilevazione contabile che consenta tale tipo di ricostruzione dei dati, impedendo una analisi delle riscossioni dei proventi CDS e

della loro imputabilità alla quota assoggettata al vincolo ovvero a quella che, da tale dimostrazione, era stata esclusa.

La Sezione, pertanto, non può che ribadire la necessità che l'Ente adegui il proprio operato (e le proprie modalità di rilevazione contabile ed extracontabile dei proventi CDS) al fine di tenere conto di tutte le variabili determinanti, compresi gli aspetti legati alla riscossione di entrate che, nella competenza dell'esercizio, erano sfuggite alla dimostrazione del vincolo per effetto della costituzione del fondo crediti di dubbia esigibilità. E ciò al fine di dare piena attuazione a quanto espressamente previsto dal principio contabile.

1.1.4 Per le ragioni fino ad ora esposte, la valutazione complessiva dei proventi contravvenzionali conduce ad una rideterminazione dei vincoli di legge del risultato di amministrazione 2020, con un incremento complessivo pari a 541.823,69 euro. La determinazione del maggiore vincolo è collegata, per quanto sopra detto, alla necessità di ripristinare l'importo di 245.151,49 euro, erroneamente svincolato dall'Ente in sede di rendiconto, e alla valutazione dei maggiori accertamenti assunti in conto residui per 593.344,40 euro, per i quali deve essere garantito un vincolo sul risultato almeno pari a 296.672,20 euro.

Si aggiunge che, in ragione di tutte le considerazioni sopra svolte, in particolare legate alla mancata distinzione, nella gestione dei residui, tra le differenti tipologie di proventi (artt. 208 e 142 del Codice della strada) e all'assenza di strumenti atti a ricondurre alle finalità di legge le entrate originariamente confluite nel fondo crediti e poi riscosse in annualità successive alla competenza, è fondato ritenere che il vincolo apposto sulle entrate in esame, pur tenendo conto dell'importo che, con la presente ricostruzione, dovrà essere aggiunto ai vincoli di legge del risultato di amministrazione, sia sostanzialmente sottostimato rispetto alle risorse complessivamente affluite al bilancio per tali tipologie di entrata nell'esercizio di competenza e nei successivi.

1.1.5. Gli esiti della fase istruttoria, per come appena sintetizzati, sono stati rappresentati all'Ente, con la nota di osservazione del Magistrato istruttore n. 669 del 3 febbraio 2025, al fine di attivare il necessario contraddittorio.

A tale fase l'Ente ha dato riscontro con la nota del 12 febbraio 2025 (prot. Sez. n. 793 in pari data) richiamata in premessa, prendendo atto, sul punto, di una non sufficiente esaustività delle informazioni fornite rispetto alle necessità istruttorie della Sezione che miravano a verificare, attraverso una separata dimostrazione dell'evoluzione nel tempo degli accertamenti assunti in competenza e in conto residui, l'eventuale ammissibilità delle compensazioni tra le maggiori e minori entrate in conto residui operate in sede di rendiconto 2020 e 2021.

Pur apprezzando la disponibilità collaborativa manifestata dall'Ente al fine di meglio comprendere come poter *“dimostrare il rispetto del vincolo di legge, nonostante l'errata contabilizzazione delle maggiori entrate registrate in conto residui in occasione dell'emissione dei ruoli coattivi, anziché in conto competenza dell'anno di emissione del ruolo”*, la Sezione non ritiene di poter riconsiderare le conclusioni rappresentate nella nota di osservazioni che fanno perno, principalmente sulla impossibilità di considerare compensabili maggiori accertamenti e cancellazioni di residui attivi in assenza di un puntuale accertamento della diretta correlazione tra poste cancellate e riscritte ovvero, per le quote di entrata cui afferisce la cancellazione dei residui, dell'avvenuto assoggettamento alla dimostrazione del vincolo nei precedenti risultati di amministrazione.

1.1.6. Un secondo approfondimento istruttorio ha riguardato la corretta destinazione delle entrate derivanti dalla gestione dei parcheggi, per le quali è stato richiesto all'Amministrazione di indicare l'ammontare delle risorse accertate nell'esercizio e di quelle vincolate per le finalità di cui all'art. 7, comma 7, del codice della strada distinguendo, qualora ricorresse il caso, fra quelle destinate al finanziamento di spese di parte corrente e quelle destinate agli investimenti. È stato inoltre richiesto, nel caso in cui tale importo fosse stato inferiore al 100 per cento degli accertamenti, di specificare le ragioni del mancato vincolo nella misura prevista dalla legge ovvero se il differenziale fosse stato vincolato nel risultato di amministrazione.

A tale richiesta istruttoria l'Ente ha risposto, per tutte le annualità oggetto d'esame, facendo richiamo a quanto già emerso nell'istruttoria sui rendiconti 2017-2019 e in particolare specificando che *"nel bilancio comunale non sono contabilizzate tali entrate in quanto l'Ente ha affidato in concessione ad una società "in house" il servizio di gestione di tutte le aree comunali di sosta a pagamento ad uso pubblico. Pertanto, la relativa tariffa è riscossa direttamente dalla società concessionaria che provvede a versare all'Ente comunale un canone di concessione annuale"*.

L'impostazione metodologica rappresentata nelle motivazioni fornite nel corso dell'istruttoria, non può ritenersi corretta, per le ragioni già esposte nella più volte citata deliberazione n. 46/2023.

La norma, infatti, dispone che *"i proventi dei parcheggi a pagamento, in quanto spettanti agli enti proprietari della strada, sono destinati alla installazione, costruzione e gestione di parcheggi in superficie, sopraelevati o sotterranei, e al loro miglioramento nonché a interventi per il finanziamento del trasporto pubblico locale e per migliorare la mobilità urbana"*.

Come già argomentato nella deliberazione sopra richiamata, *"nell'ambito della propria autonomia l'ente può scegliere le modalità gestionali che meglio rispondono alle proprie esigenze di amministrazione delle risorse, del suolo pubblico e dei servizi da rendere al cittadino. Tali modalità, tuttavia, non cambiano la natura dell'entrata, che resta quella di un provento pagato dall'utente-cittadino all'amministrazione pubblica per la resa di un servizio e che la legge impone di destinare alle finalità specifiche indicate dal citato art. 7, comma 7, del codice della strada.*

Nella scelta adottata dall'ente per la gestione dei parcheggi rientra l'obbligo di garantire, sul piano sostanziale, che l'entrata, pur acquisita attraverso società di gestione del servizio, sia ricondotta alle finalità di legge o dalla società stessa o dall'amministrazione comunale".

Nel corso dell'istruttoria condotta sulle gestioni 2020 e 2021 è stato acquisito il contratto di servizio stipulato nel 2009 dal Comune di Lucca con la società Metro Srl, concessionaria per la gestione dei parcheggi a pagamento. Dalla convenzione risulta (art. 2) la competenza della concessionaria in ordine alla esazione della tariffa, alle attività di prevenzione e accertamento delle violazioni e agli ulteriori servizi richiesti dal Comune, purché accessori e connessi all'oggetto della convenzione. Nella definizione dei rapporti giuridici e finanziari relativi allo svolgimento del servizio (art. 4) sono poste a carico della società non solo le spese connesse alla gestione del servizio nelle aree di parcheggio, ma altresì la progettazione e realizzazione di opere necessarie al completamento o ampliamento dei parcheggi con l'obiettivo di migliorarne le condizioni di fruibilità. Alla manutenzione ordinaria e agli interventi di miglioramento si aggiunge, nel caso di aree per le quali è conferito alla società il diritto di superficie, anche la spesa per manutenzione straordinaria. La remunerazione del concessionario è assicurata dai proventi dei parcheggi in gestione nella misura pari al 60% degli introiti annuali (percentuale che può essere modificata concordemente sia in aumento che in diminuzione), dei quali una quota non inferiore al 5% è da destinare ad opere di

progettazione/costruzione/ampliamento e completamento delle aree di parcheggio. Il restante 40% dei proventi è invece riversato al Comune.

Il fatto che siano poste a carico della società, oltre alle spese strettamente connesse alla gestione, anche gli interventi di infrastrutturazione e più in generale di investimento nelle aree di parcheggio oggetto della concessione è l'elemento che, nelle motivazioni adottate dal Comune a sostegno della regolarità del proprio comportamento contabile, dimostrerebbe la piena aderenza agli obblighi di destinazione che la legge prescrive per le entrate da gestione di parcheggi a pagamento.

La trasposizione dei vincoli di legge nell'assetto negoziale definito dal contratto di servizio, tuttavia, garantisce solo in parte il rispetto degli obblighi imposti dall'art. 7, comma 7, del Codice della strada. La norma, infatti, impone la finalizzazione integrale dei proventi a spese, siano esse di gestione o di investimento, aventi ad oggetto le aree di parcheggio a pagamento, mentre, nel caso di specie, anche volendo considerare la gestione dei parcheggi attività pressoché esclusiva della società Metro Srl (e marginali invece gli altri servizi accessori svolti nell'ambito della promozione turistica e del territorio), la destinazione dei proventi al miglioramento del servizio parcheggi si realizzerebbe, potenzialmente, solo in misura pari al 60% degli introiti complessivi, mentre per il restante 40%, incassato dal Comune, risulterebbe eluso l'obbligo di destinazione richiesto dal legislatore.

1.1.7. Alla luce del quadro regolatorio ricostruito sinteticamente, le osservazioni che sono state formulate all'Ente sostanzialmente rinnovano i rilievi già espressi dalla Sezione nella pronuncia di segnalazione n. 46/2023 dei quali l'Amministrazione, con l'adozione delle misure correttive richieste, aveva preso atto assumendo al contempo l'impegno di dare una più articolata dimostrazione del corretto rispetto del vincolo di destinazione ai sensi dell'art. 7, comma 7, cit. (cfr. delibera SRC Toscana n. 182/2023).

Al riguardo l'istruttoria condotta sui rendiconti 2020 e 2021 non ha dato evidenza di significativi passi avanti, giacché l'Ente non ha fornito i dati relativi ai proventi oggetto di contestazione limitandosi a confermare di essere titolare di un canone annuale come corrispettivo della concessione.

L'entità degli introiti in parola, tuttavia, è desumibile dalla relazione degli amministratori di Metro Srl al bilancio d'esercizio 2020 che espone un importo riconosciuto all'Ente concedente pari a 200.000 euro (così concordato con il Comune a seguito del dimezzamento del fatturato causato dalla pandemia), nonché dalla relazione al bilancio 2021 che riporta un riversamento pari a 1.237.398 euro, corrispondente al 40% degli introiti da ticket per la sosta a pagamento. Di tali importi si ha riscontro anche nella contabilità dell'Ente attraverso l'analisi del piano integrato dei conti che traccia, tra le entrate derivanti da vendita o erogazione di servizi, alla voce E.3.01.02.01.020, entrate classificate come proventi da parcheggi a pagamento, a dimostrazione della sussistenza di accertamenti e incassi la cui natura economica, indipendentemente dal titolo giuridico sottostante, è in ogni caso riconducibile al rapporto con l'utenza, più precisamente alla tariffa corrisposta dagli utenti per usufruire del servizio di parcheggio.

Le informazioni tratte dal piano integrato dei conti consentono dunque di valutare l'impatto che la tipologia di entrata in questione, correttamente considerata, avrebbe avuto sul bilancio dell'Ente e che in sede istruttoria ha condotto ad una rideterminazione del vincolo di legge in misura pari a 200.000,00 euro al termine dell'esercizio 2020 e ad

un ulteriore incremento, pari a 1.237.398,37 euro, al termine dell'esercizio 2021 (di cui si dirà nella apposita sezione).

Su un piano più generale, la Sezione, inoltre, ribadendo i rilievi e le raccomandazioni già espresse nella deliberazione n. 46/2023, ritiene necessario che l'Ente provveda per il futuro ad una rivalutazione complessiva del trattamento giuridico-contabile dei proventi di propria spettanza. Si consideri, infatti, che, anche volendo aderire all'impostazione prospettata dal Comune che qualifica gli introiti in questione come "canone di concessione annuale", ciò non può valere, tuttavia, ad escludere che il vincolo finalistico prescritto dalla legge debba essere integralmente assicurato. Infatti il riferimento al termine "proventi" contenuto nell'art. 7, c. 7 del d.lgs. 285/1992 "data la genericità del significato comune ad esso attribuito, individuato indifferentemente in relazione ad entrate, incassi o utili economici che un soggetto (pubblico o privato) ricava da una qualsiasi fonte di guadagno, nella disposizione in questione può essere anche inteso come riferito all'introito effettivo (netto) derivante ad un comune a seguito dell'affidamento del servizio in gestione ad altro soggetto" (così Sezione giurisdizionale Toscana, sentenza n. 285/2023).

Con riferimento, invece, ai proventi di spettanza della concessionaria, se da una parte il vincolo finalistico è assicurato attraverso la specifica disciplina contrattuale, dall'altra, tenuto conto anche dei servizi ulteriori svolti dalla società rispetto a quelli strettamente legati alla gestione dei parcheggi, è indispensabile che il Comune assicuri l'aderenza sostanziale alla norma, esercitando la potestà di vigilanza e controllo sulle attività svolte dalla concessionaria, ai sensi degli artt. 5 e 6 del contratto di servizio. Resta infatti in capo all'Ente la verifica dell'andamento nella gestione e delle fasi di progettazione ed esecuzione dei lavori necessari alla organizzazione del servizio nonché l'indicazione delle modalità di gestione del servizio stesso e di realizzazione delle opere finalizzate al miglioramento della fruibilità delle aree di sosta a pagamento.

1.1.8. In riferimento alla irregolarità descritta, il Comune, nelle deduzioni trasmesse in risposta alla nota di osservazioni del Magistrato istruttore, ha comunicato l'intenzione di adeguarsi all'interpretazione della Corte dei conti come esplicitata negli atti istruttori. Tuttavia, a dimostrazione del rispetto sostanziale del vincolo di destinazione delle entrate da parcheggi a pagamento, ha precisato di aver sostenuto nell'anno 2020, a fronte di 200.000 euro di proventi, spese per il trasporto pubblico locale urbano di importo pari a 1.647.482,53 euro e che "tale spesa non è stata finanziata da altre entrate con specifico vincolo di destinazione e che l'ente, per lo svolgimento del suddetto servizio, non riceve alcuna entrata a titolo di contribuzione di soggetti pubblici/privati né incassa i proventi dalla vendita dei biglietti di trasporto".

La Sezione, prendendo atto di quanto comunicato dal Comune, e ai soli fini della presente deliberazione, ritiene che le specificazioni fornite possano condurre al superamento delle osservazioni formulate in sede istruttoria e di contraddittorio, in un'ottica che privilegia il profilo sostanziale della gestione del bilancio. Quindi, pur in assenza di una formale finalizzazione dell'entrata in fase programmatica, l'effettiva realizzazione di spese (che l'Ente dichiara non coperte da altre entrate vincolate), afferenti ad una delle finalità prescritte dall'art. 7, comma 7 del CDS, può essere considerata ai fini della dimostrazione del rispetto del vincolo ordinamentale e, conseguentemente, conduce a confermare, per tale aspetto, le risultanze rappresentate nel rendiconto di gestione.

Ciò non toglie che, per il futuro, l'Ente sia comunque tenuto ad assicurare il pieno rispetto, formale e sostanziale, della finalizzazione di spesa stabilita per legge in

relazione ai proventi da parcheggio a pagamento, conformandosi sia in fase programmatica che gestionale alla disciplina vincolistica fissata da dall'art. 7, comma 7 del. d.lgs. n. 285/1992.

1.1.9. Ancora con riferimento ai vincoli nel risultato di amministrazione, nell'ambito dell'attività istruttoria condotta ai fini del referto sull'impiego dei fondi emergenziali, gli elementi acquisiti e l'analisi condotta dalla Sezione per le voci relative al fondo per le funzioni fondamentali e ristori specifici di entrata non hanno fatto emergere profili di criticità o irregolarità.

All'esito del controllo, e tenuto conto degli elementi emersi, nelle considerazioni conclusive di cui alla "scheda ente" allegata al citato referto sui fondi Covid, la Sezione ha confermato i vincoli di legge anche con riferimento ai trasferimenti percepiti a titolo di ristoro specifico di spesa.

Va tuttavia precisato a riguardo che, *"per le risorse riconosciute dallo Stato per spese legate ai "buoni viaggio", assegnate per 168.786,00 euro e correttamente evidenziate nella certificazione ministeriale, il vincolo non è stato apposto nel risultato di amministrazione poiché non effettivamente realizzato nella competenza dell'esercizio 2020. L'accertamento di tali risorse è avvenuto nell'anno 2021 e, stante il mancato impiego nella gestione di tale esercizio, è confluito nel risultato 2021 tra le quote vincolate da trasferimenti"*.

Per il dettaglio dell'esame condotto e delle evenienze emerse nel complesso iter istruttorio si rinvia alla "Scheda ente" del comune di Lucca, allegata al referto approvato dalla Sezione con la deliberazione n. 211/2024/VSG.

1.1.10 Per quanto complessivamente emerso dall'analisi delle entrate vincolate per legge, e in particolare del corretto trattamento contabile e conseguente vincolo dei proventi contravvenzionali, la quota accertata nel risultato di amministrazione riferita ai vincoli derivanti da legge e principi contabili (pari a 9.203.786,40 euro) deve considerarsi rideterminata in 9.745.610,09 euro, con un incremento di 541.823,69 euro.

1.2. LA RIDETERMINAZIONE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE 2020

A seguito degli esiti della complessiva analisi istruttoria e del contraddittorio, pertanto, il risultato di amministrazione al termine dell'esercizio 2020 deve considerarsi correttamente rideterminato con i seguenti importi: quota accantonata pari a 31.827.405,15 euro, vincolata pari a 29.032.210,62 euro e destinata a investimenti pari a 1.405.519,97 euro. Conseguentemente, al termine del controllo, la quota disponibile (positiva) si ridetermina in misura pari a 7.434.538,12 euro, con un decremento complessivo di 541.823,70 euro rispetto all'importo accertato con il rendiconto di gestione 2020 (7.976.361,82 euro).

ANALISI DELLA COMPOSIZIONE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE			
	2020		
	Accertato dall'Ente delib. CC n. 32 del 8 maggio 2023 (Colonna A)	Rideterminato dalla Sezione (Colonna B)	Differenze (B-A)
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE FORMALE	69.699.673,87	69.699.673,87	-
PARTE ACCANTONATA	31.827.405,15	31.827.405,15	-
Fondo crediti di dubbia e difficile esazione al 31/12/2020	25.316.624,63	25.316.624,63	-
Altri accantonamenti:	4.881.977,52	4.881.977,52	-
Quota accantonata per anticipazioni di liquidità	-	-	-
Accantonamenti per contenzioso	3.500.000,00	3.500.000,00	-
Accantonamenti per indennità di fine mandato	16.572,95	16.572,95	-
Accantonamenti per perdite nelle società partecipate	1.365.404,57	1.365.404,57	-
Altri accantonamenti per spese e rischi futuri	1.628.803,00	1.628.803,00	-
Fondo per rinnovi contrattuali	228.803,00	228.803,00	-
Fondo per passività potenziali, debiti fuori bilancio e altre spese future	1.400.000,00	1.400.000,00	-
Fondo altri accantonamenti	-	-	-
PARTE VINCOLATA	28.490.386,93	29.032.210,62	541.823,69
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	9.203.786,40	9.745.610,09	541.823,69
- di cui derivanti da risorse Covid/ Risorse vincolate dalla normativa Covid	2.346.547,94	2.346.547,94	-
- di cui derivanti da risorse altre vincolate da leggi e principi contabili	6.857.238,46	7.399.062,15	541.823,69
Vincoli derivanti da trasferimenti	11.263.111,78	11.263.111,78	-
- di cui derivanti da risorse Covid/ Risorse vincolate dalla normativa Covid	491.130,97	491.130,97	-
- di cui derivanti da risorse altre vincolate da trasferimenti	10.771.980,81	10.771.980,81	-
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	7.583.278,90	7.583.278,90	-
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	440.209,85	440.209,85 ⁽¹⁾	-
- di cui derivanti da risorse Covid/ Risorse vincolate dalla normativa Covid	94.534,61	94.534,61	-
- di cui derivanti da altri vincoli formalmente attribuiti dall'ente	345.675,24	345.675,24	-
Altri vincoli	-	-	-
- di cui derivanti da risorse Covid/ Risorse vincolate dalla normativa Covid	-	-	-
- di cui derivanti da altri vincoli	-	-	-
PARTE DESTINATA AGLI INVESTIMENTI	1.405.519,97	1.405.519,97	-
PARTE DISPONIBILE	7.976.361,82	7.434.538,12	- 541.823,70 ⁽²⁾

⁽¹⁾ Per quanto riferito nel corpo della delibera, l'importo dei vincoli da ristori specifici di spesa è stato confermato nei termini accertati con il rendiconto di gestione, dal momento che la differenza emersa sul 2020 per l'importo di 168.784,58 euro è stata considerata dall'ente nei vincoli da ristori specifici di spesa del 2021 (cf. refero COVID, delib. 211/2024/VSG)

⁽²⁾ La differenza di 0,01 euro sembra da riferire ad un errore materiale nella riapprovazione del rendiconto 2019, conseguente alla deliberazione n. 46/2023.

Quanto rilevato in merito alla corretta definizione delle componenti del risultato di amministrazione, pur in presenza di un saldo formale e sostanziale positivo al termine della gestione 2020, costituisce una irregolarità contabile, in quanto la quota disponibile risulta di fatto alimentata da risorse che, pur essendo vincolate per legge al finanziamento generico di investimenti ovvero al finanziamento di specifici interventi, risultano distolte dal loro ordinario impiego per essere destinate al finanziamento di spese di diversa natura.

SEZIONE II - Rendiconto 2021

2. RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

La gestione contabile complessiva dell'esercizio 2021 ha chiuso con un avanzo di amministrazione (lettera A) pari a 74.498.192,52 euro. Con il rendiconto di gestione, a fronte di tale avanzo, l'Ente ha provveduto alla definizione delle quote accantonate (fondo crediti di dubbia esigibilità per 31.616.980,43 euro, fondo contenzioso per 3.700.000,00 euro, fondo per l'indennità di fine mandato del sindaco per 21.307,95 euro, fondo per le perdite delle società partecipate per 215.545,57 euro e altri fondi rischi/accantonamenti per 1.983.489,00 euro) e alla quantificazione della parte vincolata (per 26.743.531,35 euro) e destinata ad investimenti (per 1.517.465,35 euro), accertando un avanzo di amministrazione effettivo pari a 8.699.872,87 euro.

Le quote complessivamente accantonate, vincolate e destinate e la quota disponibile sopra evidenziati sono frutto della rettifica operata, rispetto ai dati originariamente accertati con il rendiconto di gestione (la differenza complessiva è pari a 3.223.981,69 euro), con la già citata delibera del Consiglio comunale n. 32 del 8 maggio 2023, adottata a seguito e in ottemperanza agli esiti del controllo effettuato dalla Sezione sui rendiconti 2017/2019.

Nella ricostruzione della Sezione, il saldo finanziario complessivo dell'esercizio 2021 è stato confermato in 74.498.192,52 euro, mentre sono stati individuati fondi da accantonare, vincolare o destinare a investimenti per complessivi 66.551.445,16 euro, con la conseguente quantificazione di un avanzo di amministrazione effettivo pari a 7.946.747,36 euro.

Gli esiti appena evidenziati sono frutto dell'istruttoria condotta dal Magistrato istruttore, dalla quale è emerso quanto di seguito rappresentato, tenuto anche conto delle evenienze emerse dall'attività di analisi svolta ai fini del referto sull'impiego dei fondi Covid.

2.1 LE QUOTE DA ACCANTONARE PER LE PERDITE DELLE SOCIETÀ PARTECIPATE

In relazione alla quota accantonata nel risultato di amministrazione è emerso che l'Ente ha provveduto a costituire il fondo rischi per le perdite degli organismi partecipati determinandone la quantificazione in misura pari a 215.545,57 euro. L'attività istruttoria svolta su tale aspetto ha tuttavia condotto ad una diversa determinazione dell'importo. L'obbligo di costituire il fondo perdite società partecipate, introdotto dal comma 551 dell'art. 1 della legge n. 147/2013 e successivamente confluito nell'art. 21 del TUSP, si sostanzia in un accantonamento di risorse in bilancio finalizzato a scongiurare che le perdite delle società partecipate possano pregiudicare gli equilibri di bilancio del socio pubblico, stabilendo in tal modo un meccanismo di correlazione fra perdita di gestione subita dalla società e contrazione degli spazi di spesa delle amministrazioni partecipanti. Il fondo svolge pertanto una funzione prudenziale correlata alla ricaduta che le gestioni esternalizzate possono avere sui bilanci degli enti locali (*ex plurimis* SRC Liguria n. 24/2017/PAR, n. 127/2018/PAR e n. 114/2020/PRSP, SRC Basilicata n. 53/2021/PRSP e n. 31/2021/PRSP, SRC Sicilia n. 25/2021/PAR).

Il riferimento, contenuto nell'ultimo alinea del comma 1 del citato art. 21, al ripiano, parziale o totale, delle perdite conseguite negli esercizi precedenti come una delle condizioni che consentono di liberare le risorse accantonate, rende evidente che l'accantonamento nel risultato di amministrazione deve essere commisurato, non solo al risultato negativo dell'ultimo esercizio della società partecipata, ma anche agli eventuali risultati negativi pregressi che nell'ultimo bilancio societario compaiono non ancora ripianati e, quindi, riportati a nuovo (SRC Liguria nella delibera n. 114/2020/PRSP e la SRC Lombardia nella Relazione annessa alla delibera n. 114/2022/PARI).

L'importo così determinato copre integralmente il rischio rappresentato dalla eventualità che l'ente socio sia chiamato, con le proprie risorse di bilancio, ad intervenire per il ripiano delle perdite delle società cui partecipa. Fatta eccezione per la prima fase di graduale applicazione del vincolo, disciplinata al comma 2 dell'art. 21 cit., infatti, il meccanismo mira a preservare pienamente gli equilibri di bilancio assicurando la copertura integrale del rischio connesso alle perdite societarie. Obiettivo, questo, che può essere conseguito solo attraverso una quantificazione dinamica dell'accantonamento che attualizzi il rischio stesso in base alla quota effettiva di partecipazione e all'ammontare cumulato degli effetti negativi delle perdite societarie pregresse per le quali non sia intervenuto il ripiano. In quanto rinnovate nello stato patrimoniale, dette perdite sono disancorate dal riferimento temporale relativo alla loro prima manifestazione in bilancio e sono da considerarsi a tutti gli effetti perdite attuali.

2.1.1 Nella fattispecie all'esame il Comune di Lucca detiene una partecipazione del 100 per cento nella Azienda Speciale Teatro del Giglio, che ha registrato nel 2020 un utile di esercizio pari a 54.785 euro ma, al contempo, riporta nello stato patrimoniale perdite portate a nuovo per 162.905,00 euro. Inoltre, l'Ente detiene una partecipazione del 25,01 per cento nella società Farmacie Comunali Spa rispetto alla quale, come evidenziato nel precedente ciclo di controlli, deve essere garantita una adeguata tutela nel risultato di amministrazione, a nulla rilevando la circostanza che la società Farmacie Spa sia partecipata per il tramite della Lucca Holding Spa. Nel 2020 la suddetta società ha registrato una perdita di esercizio pari a 97.675,00 euro e, al contempo, ha riportato nello stato patrimoniale perdite portate a nuovo per 496.846,00 euro.

Per entrambe le società sopra richiamate, in assenza di decisioni assembleari che ne abbiano disposto il ripiano, l'Ente, in via ordinaria, è chiamato a disporre nel risultato di amministrazione una adeguata tutela per il rischio connesso alle perdite della società che tenga conto non solo delle perdite d'esercizio come emergenti dal bilancio dell'esercizio chiuso (in questo caso il 2020) ma anche delle perdite precedenti ancora non ripianate, che risultano portate a nuovo nello stato patrimoniale del medesimo esercizio.

Al riguardo va tuttavia rammentata, per il rendiconto 2021, la facoltà prevista dalla normativa emergenziale (art. 10, comma 6-bis, del DL n. 77/2021) che consentiva agli enti partecipanti di non considerare i risultati negativi dell'annualità 2020 ai fini della determinazione delle quote di accantonamento da disporre per le perdite delle società partecipate. Pur tenendo conto della disciplina derogatoria, la Sezione, a fronte di perdite portate a nuovo come risultanti dai bilanci dell'Azienda Teatro del Giglio e della società Farmacie Spa, ritiene che il fondo perdite società partecipate per l'esercizio 2021, ai fini della presente deliberazione, debba considerarsi correttamente determinato in misura pari a 287.166,18 euro, con un incremento pari a 71.620,61 euro rispetto all'importo accertato con il rendiconto di gestione (215.545,57 euro).

2.1.2. In riferimento alla irregolarità descritta, in particolare al non corretto accantonamento per le perdite non ripianate della Società Farmacie comunali S.p.a., il Comune, nelle deduzioni trasmesse in risposta alla nota di osservazioni del Magistrato istruttore ha precisato che con deliberazione C.C. n. 112/2019 era stato dato indirizzo alla Capogruppo Lucca Holding di esprimersi favorevolmente alla proposta di riduzione del capitale sociale di Farmacie Comunali S.p.A. per perdite pregresse e riduzione del capitale sociale eccedente. L'operazione veniva approvata dal Consiglio di amministrazione della società con verbale del 18 luglio 2019; tuttavia, in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, la società deliberava di rimandare l'operazione ad una data successiva. In base a quanto comunicato dall'Ente, la ridetta operazione si è effettivamente concretizzata a fine 2023, quando è stata eseguita la deliberazione dell'Assemblea Straordinaria dei soci del 29 giugno 2023 concernente la riduzione reale del capitale con copertura delle perdite pregresse e successiva distribuzione ai soci del capitale residuo eccedente.

La Sezione prende atto di quanto rappresentato dal Comune e pur accertando la non corretta quantificazione del fondo perdite società partecipate nel rendiconto 2021 nei termini sopra esposti, ritiene di dover valutare tale fattispecie secondo una logica di attualizzazione del rischio che l'accantonamento mira a scongiurare. Pertanto, essendo venute meno dall'anno 2023 le specifiche esigenze di protezione del bilancio a seguito del completo ripiano delle perdite pregresse della società partecipata, il Collegio, nella prospettiva di assicurare l'effetto utile della presente delibera, non richiede all'Ente di adottare interventi volti a rideterminare in aumento la quota accantonata al risultato di amministrazione sull'annualità oggetto dell'odierno esame e, per il principio di continuità degli esercizi, sui rendiconti successivi.

2.2. I VINCOLI DERIVANTI DALLA LEGGE E DAI PRINCIPI CONTABILI

Anche per l'esercizio 2021 la Sezione ha attivato una istruttoria specifica per verificare, in continuità con l'analisi dei precedenti esercizi, la corretta quantificazione della componente vincolata dalla legge e dai principi contabili sul risultato di amministrazione. Nell'ambito di tale verifica, hanno trovato conferma, anche per l'esercizio 2021, le stesse problematiche rilevate nei precedenti cicli di controllo e sull'esercizio 2020.

2.2.1 Per quanto attiene alle entrate da sanzioni per violazioni al codice della strada vanno qui integralmente richiamate le osservazioni relative alla errata metodologia seguita dall'Ente che, partendo dalla compensazione tra i maggiori accertamenti iscritti in conto residui e le cancellazioni disposte con l'atto di riaccertamento ordinario, conduce al mancato vincolo dei proventi contravvenzionali contabilizzati nella gestione residui a fine esercizio. Devono inoltre essere richiamati i ripetuti rilievi della Sezione sulla necessità che l'Ente provveda a valutare, in sede di rendiconto, gli ulteriori vincoli da apporre sul risultato di amministrazione in virtù della materiale riscossione di quelle quote di proventi CDS che, nell'esercizio di competenza, erano state accantonate nel fondo crediti, sfuggendo così alla dimostrazione del vincolo dell'esercizio di competenza. Metodologia che, ancora a tutto il 2021, l'Ente non ha attivato, generando così una sottostima dei vincoli che si va ad aggiungere a quella determinata dal meccanismo di compensazione tra maggiori e minori residui attivi e, per le partite del

2019 e precedenti, a quella derivante dal mancato corretto vincolo dei proventi di cui all'art. 142 CDS.

Come per l'esercizio 2020, l'esame dei vincoli costituiti nell'esercizio 2021 sulle entrate da sanzioni per violazioni al codice della strada in termini di competenza non ha fatto emergere problematiche specifiche. La stessa analisi condotta con riferimento ai maggiori residui attivi accertati nell'esercizio 2021, non ha consentito, invece, di pervenire a valutazioni altrettanto positive.

È stata evidenziata l'assunzione di maggiori accertamenti in conto residui per complessivi 302.846,83 euro, di cui 302.319,43 euro ascrivibili all'art. 208 CDS e 527,40 euro all'art. 142. A fronte di tali entrate, l'Ente ha provveduto al vincolo di legge per l'intero importo delle risorse accertate ex art. 142 CDS e, in relazione a quelle di cui all'art. 208, solo per la quota pari a 15.230,02 euro. Anche in questo caso l'Ente ha ritenuto che i maggiori accertamenti per 302.319,43 euro potessero essere parzialmente compensati dalle cancellazioni di residui attivi avvenute nel medesimo atto di riaccertamento ordinario dei residui.

Per le ragioni ampiamente esposte nella sezione I, al fine di ripristinare il corretto trattamento contabile degli accertamenti assunti in conto residui a valere sui proventi contravvenzionali, la quota dei vincoli di legge in relazione a tali poste deve essere rideterminata in 151.687,12 euro. Considerando l'importo già iscritto nel risultato approvato dall'Ente (15.757,42 euro), la quota vincolata per legge deve essere dunque incrementata in misura pari a 135.929,70 euro e detto importo va ad aggiungersi alla maggiore quota richiesta in esito al controllo sull'esercizio 2020, che è stata quantificata in 541.823,69 euro.

2.2.2. Anche per l'esercizio 2021 l'analisi istruttoria ha riguardato la corretta destinazione delle entrate derivanti dalla gestione dei parcheggi e, in fase istruttoria, ha condotto, per le motivazioni ampiamente illustrate nella sezione I della presente deliberazione, all'accertamento nell'esercizio 2021 del mancato vincolo delle entrate aventi natura di proventi da gestione dei parcheggi a pagamento per 1.237.398,37 euro.

Nelle deduzioni fornite in sede di contraddittorio cartolare il Comune ha specificato di aver sostenuto, nell'anno 2021, una spesa pari a 1.598.133,77 euro per il finanziamento del servizio di trasporto pubblico locale urbano, per la cui copertura l'Ente ha dichiarato di non aver utilizzato altre entrate con specifico vincolo di destinazione.

La Sezione, al riguardo, richiama le argomentazioni svolte nella sezione I della presente delibera e, accogliendo la prospettazione del Comune, ritiene che, pur in assenza di una formale finalizzazione dell'entrata in questione in fase previsionale, l'effettiva realizzazione di spese afferenti ad una delle finalità prescritte dall'art. 7, comma 7 del CDS valga a dimostrare, ai fini della presente delibera, il rispetto sostanziale del vincolo ordinamentale.

2.2.3. Oltre all'esame tradizionalmente svolto dalla Sezione sui vincoli di legge va osservato che, come per il 2020, gli esiti del controllo sul rendiconto 2021 sono stati integrati con gli elementi emersi nell'ambito dell'attività istruttoria condotta ai fini del referto sull'impiego dei fondi emergenziali. In tale contesto è stata rilevata una diversa determinazione del saldo (nel caso di specie negativo) derivante dall'impiego del fondo per le funzioni fondamentali. Secondo le valutazioni della Sezione, infatti, tale saldo è risultato pari a -2.044.303,88 euro, a fronte dell'importo calcolato dall'Ente e pari a -

3.135.715,92 euro. Tale rideterminazione, tuttavia, non produceva effetti sui vincoli dell'esercizio stante, appunto, l'integrale impiego del fondo e la sua valorizzazione in misura pari a zero a fine esercizio 2021.

Oltre agli esiti appena richiamati, l'istruttoria ha rilevato anche alcune problematiche riferite alla voce dei contratti continuativi che hanno condotto, al termine della fase di contraddittorio, alla rideterminazione dei vincoli di legge con un incremento di 3.751,50 euro al termine dell'esercizio 2021.

Per il dettaglio dell'esame condotto e delle evenienze emerse nel complesso iter istruttorio si rinvia alla "Scheda ente" del Comune di Lucca, allegata al referto approvato dalla Sezione con la deliberazione n. 211/2024/VSG.

2.2.4. Per quanto complessivamente risultante dall'analisi delle entrate vincolate da legge e principi contabili, e considerate le controdeduzioni promosse dall'Ente con la nota richiamata, la quota accertata nel risultato di amministrazione deve considerarsi rideterminata in 8.107.899,22 euro, con un incremento pari a 681.504,89 euro rispetto all'importo accertato nel rendiconto di gestione (7.426.394,33 euro). Incremento dovuto per 541.823,69 euro al maggiore vincolo richiesto sull'esercizio 2020 (per cui si rimanda a quanto specificato nella sezione I della presente deliberazione) e per 139.681,20 euro ad ulteriori vincoli da apporre rispetto al risultato della gestione 2021, derivanti per 135.929,70 dai proventi contravvenzionali e per 3.751,50 euro dall'iscrizione di quote di spesa relative ai contratti continuativi nella certificazione dei fondi emergenziali.

2.3. LA RIDETERMINAZIONE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE 2021

In considerazione degli esiti dell'analisi istruttoria e tenendo conto di quanto emerso nella specifica attività di indagine connessa all'utilizzo dei fondi Covid dell'esercizio 2020 e 2021, il risultato di amministrazione al termine dell'esercizio 2021 deve considerarsi rideterminato con i seguenti importi: quota accantonata pari a 37.608.943,57 euro, vincolata pari a 27.425.036,24 euro e destinata a investimenti pari a 1.517.465,35 euro. Conseguentemente, il risultato di amministrazione effettivo passa da un avanzo di 8.699.872,87 euro ad un avanzo di 7.946.747,36 euro, con un peggioramento di 753.125,51 euro rispetto all'importo accertato dall'Ente.

In base a quanto complessivamente espresso, di seguito si riporta la sintesi del risultato di amministrazione come rideterminato al termine dell'esercizio 2021.

ANALISI DELLA COMPOSIZIONE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE			
	2021		
	Accertato dall'Ente delib. CC n. 32 del 8/5/2023 (Colonna A)	Rideterminato dalla Sezione (Colonna B)	Differenze (B-A)
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE FORMALE	74.498.192,52	74.498.192,52	-
PARTE ACCANTONATA	37.537.322,95	37.608.943,57	71.620,62
Fondo crediti di dubbia e difficile esazione al 31/12/2021	31.616.980,43	31.616.980,43	-
Altri accantonamenti:	3.936.853,52	4.008.474,14	71.620,62
Quota accantonata per anticipazioni di liquidità	-	-	-
Accantonamenti per contenzioso	3.700.000,00	3.700.000,00	-
Accantonamenti per indennità di fine mandato	21.307,95	21.307,95	-
Accantonamenti per perdite nelle società partecipate	215.545,57	287.166,19	71.620,62
Altri accantonamenti per spese e rischi futuri	1.983.489,00	1.983.489,00	-
Fondo per rinnovi contrattuali	473.254,00	473.254,00	-
Fondo per passività potenziali, debiti fuori bilancio e altre spese future	1.510.235,00	1.510.235,00	-
Fondo garanzia debiti commerciali			-
Fondo altri accantonamenti			-
PARTE VINCOLATA	26.743.531,35	27.425.036,24	681.504,89
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	7.426.394,33	8.107.899,22	681.504,89
- di cui derivanti da risorse Covid/ Risorse vincolate dalla normativa Covid	443.753,57	447.505,07	3.751,50
- di cui derivanti da risorse altre vincolate da leggi e principi contabili	6.982.640,76	7.660.394,15	677.753,39
Vincoli derivanti da trasferimenti	11.273.581,08	11.273.581,08	-
- di cui derivanti da risorse Covid/ Risorse vincolate dalla normativa Covid	442.263,45	442.263,45	-
- di cui derivanti da risorse altre vincolate da trasferimenti	10.831.317,63	10.831.317,63	-
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	7.707.609,00	7.707.609,00	-
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	335.946,94	335.946,94	-
- di cui derivanti da risorse Covid/ Risorse vincolate dalla normativa Covid	5.326,90	5.326,90	-
- di cui derivanti da altri vincoli formalmente attribuiti dall'ente	330.620,04	330.620,04	-
Altri vincoli	-	-	-
- di cui derivanti da risorse Covid/ Risorse vincolate dalla normativa Covid	-	-	-
- di cui derivanti da altri vincoli	-	-	-
PARTE DESTINATA AGLI INVESTIMENTI	1.517.465,35	1.517.465,35	-
PARTE DISPONIBILE	8.699.872,87	7.946.747,36	-753.125,51

Per le ragioni già esposte nella precedente sezione, la non corretta definizione delle componenti del risultato di amministrazione, pur in presenza di un avanzo di amministrazione formale e sostanziale al termine della gestione 2021, costituisce una irregolarità contabile fornendo una distorta rappresentazione del risultato di amministrazione, che deve essere corretta ovvero compensata al fine di garantire il pieno rispetto del principio di veridicità e attendibilità degli atti di rendiconto, e il ripristino della sana gestione finanziaria.

3. ULTERIORI ASPETTI CRITICI EMERSI DALL'ISTRUTTORIA

3.1 Svincolo di quote relative a trasferimenti. Con riferimento allo svincolo disposto nell'esercizio 2020 per 80.484,74 euro di trasferimenti (in buona parte regionali) l'Ente ha fornito risposte non pienamente esaurienti che non hanno consentito una ricostruzione esatta delle operazioni sottostanti e delle ragioni della riduzione del vincolo nel risultato di amministrazione. Stante la segnalata cancellazione dei residui attivi (anche se con valore parziale rispetto alla riduzione complessiva del vincolo) e le dichiarazioni rese (per talune fattispecie) circa la rendicontazione finale della spesa, la Sezione ha ritenuto comunque accoglibili le argomentazioni dell'Ente a sostegno della riduzione del vincolo, pur rilevando diverse incertezze nella ricostruzione delle operazioni sottostanti e un quadro non pienamente chiaro dell'evoluzione dei dati rilevanti.

Per quanto emerso si richiama l'Ente alla necessità che, nell'intera fase procedurale del controllo, vengano fornite informazioni puntuali e coerenti con gli atti di rendiconto, al fine di garantire l'affidabilità e attendibilità degli elementi e dei dati che la Sezione è chiamata a valutare nell'esercizio delle proprie funzioni di controllo.

3.2 Rapporti con gli organismi partecipati. È stata rilevata la presenza di disallineamenti, per specifiche poste, tra la contabilità dell'Ente e quella dei soggetti partecipati e solo in taluni casi viene dichiarato il superamento della criticità nel corso degli esercizi successivi. La problematica era stata rilevata anche nei precedenti cicli di controllo e, a riguardo, non sembrano essere state adottate risolutive azioni di riconciliazione delle contabilità. Pertanto, come già richiesto nelle precedenti deliberazioni, l'Ente dovrà condurre, su queste partite, un attento monitoraggio, al fine di garantire il costante allineamento tra le posizioni di debito e credito risultanti alla società partecipata e quelle presenti nella propria contabilità.

3.3 Capacità di indebitamento. È stata rilevata la non corretta quantificazione dello stock del debito di finanziamento nel conto del patrimonio al termine degli esercizi 2020 e 2021. Come già rilevato nel precedente ciclo di controllo l'errata determinazione risulta conseguente alla contabilizzazione delle movimentazioni relative ai prestiti flessibili, che vengono conteggiati nella consistenza del debito, e quindi nel conto del patrimonio, nell'anno della contrazione del prestito, e non in quello in cui avviene l'accertamento dell'entrata.

In riferimento a tali aspetti, va tuttavia considerato che, con la delibera del CC n. 32/2023 (adozione provvedimenti correttivi sui rendiconti 2017/2019), l'Ente ha dichiarato di aver provveduto alla rideterminazione dello stock del debito di finanziamento da rilevare nel conto del patrimonio al 31 dicembre 2022, ammontante a 54.712.702,53 euro, così determinato a seguito della corretta considerazione dell'importo dei prestiti flessibili complessivamente contratti per la sola quota effettivamente utilizzata e non per l'intero ammontare degli stessi. La Sezione, con la deliberazione n. 182/2023, ha preso atto delle determinazioni assunte dall'Ente, rinviando le proprie valutazioni agli esiti dei successivi cicli di controllo.

SINTESI DELLE OSSERVAZIONI

L'esame dei rendiconti degli esercizi 2020 e 2021 si è concluso con la segnalazione di irregolarità per i profili sopra rappresentati e sintetizzati nei termini che seguono.

- sull'esercizio 2020 è stata rilevata la non corretta determinazione della componente vincolata, con la conseguente riduzione dell'avanzo di amministrazione (quota disponibile positiva) rispetto all'importo accertato dall'Ente. L'istruttoria e la successiva fase del contraddittorio hanno condotto alla ridefinizione della quota vincolata, con l'incremento di 541.823,69 euro rispetto al risultato accertato nel rendiconto di gestione. Per pari importo è stato ridotto l'avanzo di amministrazione, che passa da 7.976.361,82 euro a 7.434.538,12 euro.
- sull'esercizio 2021 è stata rilevata la non corretta determinazione della componente accantonata e vincolata, con la conseguente emersione di un saldo positivo della parte disponibile inferiore rispetto all'avanzo accertato nel rendiconto di gestione. L'istruttoria ha condotto alla ridefinizione della quota accantonata per le perdite delle società partecipate (con un incremento di 71.620,62 euro) e della quota vincolata (incrementata di 681.504,89 euro, tenendo conto anche degli effetti a cascata conseguenti ai maggiori vincoli dell'esercizio 2020 e dell'esito del contraddittorio). Conseguentemente si è evidenziato un avanzo di amministrazione pari a 7.946.747,36 euro, a fronte dell'importo di 8.699.872,87 euro accertato con il rendiconto di gestione 2021 (-753.125,51 euro).

In funzione del modello di controllo adottato, la Sezione ritiene necessaria la segnalazione delle irregolarità in relazione all'esercizio a cui si riferiscono. Tuttavia, l'esame congiunto di due annualità di bilancio richiede di valutare la situazione finanziaria e contabile per come definitivamente emersa al termine dell'esercizio 2021, considerando necessaria l'attivazione di interventi correttivi solo per le irregolarità ancora presenti al termine di tale annualità.

Pertanto, in relazione ai maggiori vincoli accertati al termine dell'esercizio 2021, l'Ente - in sede di predisposizione del primo documento contabile utile - dovrà adottare interventi idonei ad assicurare il superamento delle irregolarità rilevate e degli effetti da queste eventualmente prodotti nei successivi esercizi.

Per la specificità di quanto emerso in relazione alle quote risultanti come maggior accantonamento relativo al fondo perdite società partecipate, invece, la Sezione, nell'ottica di preservare un effetto utile della presente delibera, non ritiene necessario che l'Ente adotti misure di adeguamento sugli esercizi contabili già rendicontati, in considerazione del completo ripiano delle perdite pregresse della società partecipata avvenuto nel 2023.

Rileva infine rimarcare che le criticità emerse in relazione al corretto trattamento contabile dei proventi contravvenzionali e dei proventi da parcheggi a pagamento erano state oggetto, già nel precedente ciclo dei controlli, di specifica pronuncia di segnalazione, rispetto alla quale l'Ente aveva assunto l'impegno di adottare gli opportuni interventi di adeguamento. La Sezione, considerato il permanere delle stesse irregolarità sui rendiconti 2020 e 2021 non può non stigmatizzare l'atteggiamento poco scrupoloso dell'Ente rispetto all'esigenza di conformare la programmazione del bilancio e la conseguente attività gestionale ai vincoli stabiliti dall'ordinamento nonché alle statuizioni contenute nelle pronunce di questa Corte.

Ciò posto, la Sezione richiama il Comune, per il futuro, ad assicurare il pieno rispetto del principio contabile applicato 4/2, n. 9.1, in relazione all'imputazione dei maggiori accertamenti di entrate da sanzioni per violazione del Codice della strada, nonché ad assicurare il pieno rispetto, formale e sostanziale, della finalizzazione di spesa stabilita

per legge in relazione ai proventi da parcheggio a pagamento, conformandosi sia in fase programmatica che gestionale alla disciplina vincolistica fissata da dall'art. 7, comma 7 del. d.lgs. n. 285/1992.

Gli adeguamenti richiesti saranno oggetto di verifica nel prossimo ciclo di controllo.

PQM

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

- accerta la non corretta quantificazione del risultato di amministrazione del rendiconto relativo agli esercizi finanziari 2020 e 2021, nei termini indicati in parte motiva;
- richiede all'Ente di tenere conto, in occasione della predisposizione del primo documento contabile utile, della rideterminazione delle quote vincolate del risultato di amministrazione al termine dell'esercizio 2021 operata con la presente delibera, valutandone gli effetti eventualmente prodotti sui successivi esercizi.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Consiglio comunale, al Sindaco, all'Organo di revisione dell'Ente e, per conoscenza, al Consiglio delle autonomie locali.

La presente pronuncia è soggetta a obbligo di pubblicazione da parte del Comune, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni").

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 13 febbraio 2025.

Il Relatore
Lucia Marra
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Mario Nispi Landi
(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria il 7 marzo 2025.

Il Funzionario preposto al servizio di supporto
Cristina Baldini
(firmato digitalmente)