



REPUBBLICA ITALIANA

**LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA**

composta dai magistrati:

dott. Simonetta	Rosa	Presidente
dott. Luigi	Burti	Consigliere
dott. Marcello	Degni	Consigliere
dott.ssa Laura De	Rentis	Primo Referendario
dott.ssa Rossana De	Corato	Primo Referendario
dott. Paolo	Bertozzi	Primo Referendario (Relatore)
dott. Cristian	Pettinari	Referendario
dott. Giovanni	Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella	Molinaro	Referendario

nella camera di consiglio del 25 ottobre 2017

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

vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

visto il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

visto l'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006);

visto l'art. 3 del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213;

visto l'art. 148-bis del TUEL;

vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

viste le relazioni dell'Organo di revisione contabile del Comune di **Zeme** (PV) sul bilancio di previsione del 2015 e sul rendiconto del medesimo esercizio, pervenute a questa Sezione regionale;

vista la deliberazione di questa Sezione n. 166/2017/PRSP del 29 maggio 2017 con la quale è stato richiesto al Comune di adottare provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità riscontrate nella gestione finanziaria;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 105/2017 con la quale la Sezione medesima è stata convocata il giorno 24 ottobre 2017;

esaminati i provvedimenti adottati dal Comune comunicati con nota n. 3020 del 4 agosto 2017, trasmessa a questa Sezione mediante l'applicativo Si.Qu.EL in data 17 ottobre 2017.

udito il Magistrato istruttore dott. Paolo Bertozzi.

Premesso in fatto

A seguito dell'attività di controllo sul rendiconto dell'esercizio 2015 del Comune di Zeme, espletata ai sensi dell'art. 1, comma 166, della legge n. 266/2005 e dell'articolo 148-bis del TUEL, questa Sezione regionale di controllo ha emanato la deliberazione n. 166/2017/PRSP del 29 maggio 2017 con la quale ha accertato le seguenti irregolarità nella gestione finanziaria dell'ente:

- l'insufficiente accantonamento nel risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015 del Fondo crediti di dubbia esigibilità, sulla base dei dati forniti relativi ai residui attivi conservati all'esito delle operazioni di riaccertamento straordinario;
- la scarsa capacità di smaltimento dei residui attivi con un significativo accumulo registrato alla chiusura dell'esercizio 2015;
- il reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria;
- l'omesso accantonamento, nel risultato di amministrazione, della quota relativa alla restituzione dell'anticipazione di liquidità concessa ai sensi del decreto-legge n. 35/2013;
- l'errata imputazione di spese nei capitoli dei servizi conto-terzi;
- il mancato aggiornamento dell'inventario;
- il mancato aggiornamento della sezione "Amministrazione trasparente" del sito internet comunale.

Con la stessa deliberazione è stato richiesto al Comune di adottare i provvedimenti idonei a rimuovere le criticità riscontrate e, in particolare, di provvedere alla rideterminazione del Fondo crediti di dubbia esigibilità secondo le modalità indicate in motivazione, trasmettendone le risultanze alla Sezione entro 60 giorni.

Considerato che la scadenza del predetto termine è intervenuta il 29 luglio 2017 e alla data del 4 ottobre 2017 nessuna comunicazione era pervenuta dal Comune, il magistrato istruttore ha richiesto di sottoporre la questione all'esame collegiale della Sezione in adunanza pubblica per

accertare l'inadempimento dell'ente anche ai fini dell'eventuale adozione dei provvedimenti di cui all'art. 148-bis, comma 3, del decreto legislativo n. 267/2000.

Dopo la notificazione dell'Ordinanza di deferimento, in data 17 ottobre 2017, il Comune ha fatto pervenire una nota con protocollo n. 3020 del 4 agosto 2017, ma mai precedentemente trasmessa a questa Sezione, con l'indicazione del ricalcolo del Fondo crediti di dubbia esigibilità in ottemperanza alla richiesta formulata con la deliberazione n. 166/2017/PRSP.

Nessuno è intervenuto in adunanza in rappresentanza dell'amministrazione comunale.

Considerato in fatto e in diritto

I) Il controllo delle Sezioni regionali della Corte dei conti.

L'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 ha previsto, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, l'obbligo, a carico degli organi di revisione degli enti locali, di trasmettere alla Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo, formulata sulla base dei criteri e delle linee guide definite dalla Corte.

Al riguardo, occorre evidenziare la peculiare natura di tale forma di controllo, ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio.

Questo nuovo modello di controllo, come ricordato dalla Corte costituzionale nella recente sentenza n. 60/2013, configura, su tutto il territorio nazionale, un sindacato generale ed obbligatorio sui bilanci preventivi e rendiconti di gestione di ciascun ente locale, finalizzato a tutelare, nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea.

Esso si colloca nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli articoli 97, primo comma, 28, 81 e 119 della Costituzione, che la Corte dei conti contribuisce ad assicurare, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento.

Da ultimo, l'art. 148-bis, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito con modificazioni nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha inteso rafforzare il quadro dei controlli e dei presidi della gestione delle risorse finanziarie pubbliche, nell'ambito di inderogabili istanze unitarie da garantire nell'assetto policentrico della Repubblica.

Nel caso di accertamento, da parte della Sezione, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obbiettivi posti dal patto di stabilità interno, è previsto, infatti, l'obbligo per gli enti interessati, di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a

rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio, da trasmettere alla Sezione per le verifiche di propria competenza.

Ulteriori forme di tutela degli equilibri di bilancio sono state previste nel caso di operazioni contabili prive di copertura o di cui sia accertata l'insostenibilità finanziaria. Qualora le irregolarità esaminate dalla Sezione regionale non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della delibera prevista dall'art. 148 bis, comma 3, del TUEL, la natura collaborativa del controllo, anche in relazione alla previsione contenuta nell'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, suggerisce di segnalare agli enti anche irregolarità contabili meno gravi soprattutto se accompagnate da sintomi di criticità o 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 ricevute e a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento.

II) Provvedimenti adottati dal Comune in merito alle irregolarità accertate.

La Sezione deve rilevare, in primo luogo, la tardiva comunicazione dei provvedimenti adottati dal Comune a seguito della deliberazione n.166/2017/PRSP, intervenuta in data 17 ottobre 2017, ben oltre il termine di 60 giorni dal ricevimento fissato dalla predetta deliberazione ai sensi dell'art. 148-bis, comma 3, del TUEL.

Questo stabilisce infatti che "l'accertamento, da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta per gli enti interessati l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento".

Contestualmente alla comunicazione sopra citata è stata trasmessa una nota con la quale il titolare dell'Organo di revisione dell'ente dichiara di avere ricevuto la nota predisposta dal Comune datata 4 agosto 2017 e di essere rimasto nella convinzione di avere proceduto al regolare invio della stessa mediante il sistema Si.Qu.EL, salvo poi verificare che questo non era andato a buon fine a probabile causa di un malfunzionamento del PC portatile o del collegamento internet.

Si ricorda al riguardo che, indipendentemente dall'individuazione del soggetto o organo incaricato dell'invio mediante il sistema Si.Qu.EL, rimane a carico del Comune l'onere di verificare l'avvenuta trasmissione delle comunicazioni richieste dalla Corte dei conti nell'esercizio delle funzioni di controllo ad essa intestate.

La Sezione, accertatane la tardiva trasmissione nei termini sopra riferiti, decide di procedere ugualmente all'esame dei provvedimenti comunicati con la nota citata peraltro riferiti esclusivamente al ricalcolo del Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE).

Il Comune di Zeme, con la deliberazione di Giunta n. 23 del 27 aprile 2015, ha provveduto al riaccertamento straordinario dei residui previsto dall'art. 3, comma 5 e seguenti, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, adempimento propedeutico al passaggio al nuovo sistema contabile "armonizzato" degli enti locali.

Come evidenziato dal "Prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione alla data del riaccertamento straordinario dei residui" allegato alla deliberazione (conforme al modello allegato 5/2 al decreto legislativo n. 118/2011) che sintetizza le risultanze contabili delle operazioni effettuate, il Comune registra al 1 gennaio 2015 un avanzo contabile di amministrazione di euro 17.948,27.

Detratte dal predetto valore la parte accantonata (di euro 2.100 per il Fondo crediti di dubbia esigibilità e di euro 1.301,47 per l'indennità di fine mandato del Sindaco) e la parte vincolata (di euro 12.538,64 per vincoli derivanti da mutui), la componente disponibile del risultato di amministrazione si riduce ad euro 2.008,16.

Dai riscontri effettuati sui dati della gestione riportati nella Relazione trasmessa dall'Organo di revisione è emerso che il Fondo crediti di dubbia esigibilità non è stato determinato in modo conforme ai principi contabili del nuovo sistema armonizzato, comportando un minore accantonamento che necessariamente compromette l'attendibilità del risultato di amministrazione.

E' stato quindi richiesto al Comune di:

- a. di provvedere al ricalcolo del Fondo crediti di dubbia esigibilità al 1 gennaio 2015, dando conto della metodologia seguita in accordo con i criteri stabiliti dal principio contabile applicato, fornendo:
 - l'elenco dei residui attivi conservati per ogni categoria d'entrata considerata ai fini della determinazione del Fondo con indicazione analitica e motivata delle eventuali poste escluse;
 - l'importo dei residui attivi esistenti all'inizio di ciascuno degli ultimi 5 esercizi e le relative riscossioni con indicazione della media realizzata;
 - l'importo del Fondo accantonato per ciascuna categoria d'entrata risultante dall'applicazione di una percentuale pari al complemento a 100 della media di riscossione all'importo dei residui attivi conservati al 1 gennaio 2015.
- b. sulla base delle predette risultanze contabili, ricalcolare il Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31 dicembre 2015 (ed al 31 dicembre 2016, ove anch'esso fosse stato determinato con il criterio semplificato).
- c. adottare i provvedimenti necessari a ristabilire gli equilibri di bilancio dell'ente qualora la rideterminazione del Fondo crediti di dubbia esigibilità riferita alla gestione in corso dovesse evidenziare un disavanzo di amministrazione.

Il Comune di Zeme, nella nota trasmessa, ha riferito, in primo luogo, che i residui attivi conservati al 1 gennaio 2015, all'esito delle operazioni di riaccertamento straordinario, e rilevanti ai fini del FCDE, ammontano ad euro 150.470,34.

Il FCDE al 1 gennaio 2015 è stato quindi rideterminato in euro 126.233,14 sulla base dell'andamento delle riscossioni dei predetti residui negli ultimi 5 esercizi, come dai calcoli riportati con l'indicazione della percentuale di riscossione dell'ultimo quinquennio e della percentuale di accantonamento secondo le modalità ordinarie stabilite dal principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria.

Il FCDE è stato conseguentemente ricalcolato in euro 125.802,24 al 31 dicembre 2015 e in euro 123.743,86 al 31 dicembre 2016, facendo in entrambi i casi applicazione del metodo c.d. "semplificato" (ovverosia sottraendo al FCDE al 1 gennaio gli utilizzi dell'esercizio e sommando il FCDE stanziato nel bilancio di previsione dello stesso esercizio), fornendo il dettaglio delle operazioni compiute.

Il Comune ha riferito infine che dalla corretta determinazione del FCDE al 31 dicembre 2016 emerge un disavanzo di amministrazione di euro 52.927,82 che "verrebbe" coperto ai sensi degli artt. 188 e 193 del TUEL nel modo seguente:

- per euro 1.832,74 con la parte disponibile di avanzo;
- per euro 27.0000,00 a carico del presente esercizio con l'utilizzo di somme precedentemente destinate all'acquisto di un impianto di videosorveglianza;
- per euro 12.047,54 a carico del bilancio 2018;
- per euro 12.047,54 a carico del bilancio 2019.

La Sezione, esaminata la documentazione prodotta, deve rilevare, in primo luogo, che il Comune ha provveduto esclusivamente al ricalcolo del FCDE, mentre non ha fornito alcuna comunicazione su eventuali provvedimenti adottati per superare le altre irregolarità accertate con la deliberazione n. 166/2017/PRSP e, in particolare, la scarsa capacità di riscossione dei residui attivi, l'omesso accantonamento nel risultato di amministrazione, della quota relativa alla restituzione dell'anticipazione di liquidità di cui al decreto-legge n. 35/2013 e il mancato aggiornamento dell'inventario.

Con riferimento alle operazioni effettuate per il ricalcolo del FCDE, si formulano le seguenti considerazioni.

Con la deliberazione n. 166/2017/PRSP era stato richiesto ai fini della determinazione del FCDE *"l'elenco dei residui attivi conservati per ogni categoria entrata considerata ai fini della determinazione del Fondo medesimo con indicazione analitica e motivata delle eventuali poste escluse"*.

Il Comune non ha prodotto questo elenco, limitandosi a dichiarare che i residui da considerare per la determinazione del Fondo ammontano ad euro 150.470,34 e senza fornire alcuna motivazione delle eventuali poste attive escluse dalla svalutazione in ragione della ritenuta esigibilità.

Suscita poi qualche perplessità la scelta di determinare il FCDE accantonato nel risultato di amministrazione al 31 dicembre 2015 e al 31 dicembre 2016 mediante il c.d. metodo semplificato.

Si ricorda infatti che la facoltà di avvalersi di tale metodo di calcolo, consentita sino all'esercizio 2018, deve essere adottata, per espressa statuizione del principio contabile applicato, *"tenendo conto della situazione finanziaria complessiva dell'ente e del rischio di rinviare oneri all'esercizio 2019"*.

Annoverando tra i propri addendi l'ammontare del FCDE stanziato nel bilancio di previsione dell'esercizio di riferimento con l'eventuale abbattimento percentuale dello stesso, il metodo semplificato rischia infatti di restituire un valore del Fondo a rendiconto inferiore a quello risultante dall'applicazione del metodo ordinario, obbligatorio in ogni caso a partire dall'esercizio 2019.

Dell'asserito disavanzo di amministrazione emerso dal ricalcolo del FCDE non viene poi fornito alcun riscontro sulla base dei dati dei documenti contabili già approvati ed in particolare dell'ammontare del risultato di amministrazione registrato dal rendiconto dell'esercizio 2016.

Il piano di rientro dal disavanzo, riassunto nella nota trasmessa, non sembra sia stato ancora formalizzato in un atto ufficiale del Comune che dovrà trovare necessario riscontro negli strumenti di programmazione finanziaria.

Ciò detto, la Sezione, sulla base di quanto comunicato dall'ente, prende atto che per effetto della rideterminazione del FCDE nella maggior somma di euro 123.743,86, il risultato di amministrazione dell'esercizio 2016, ultimo rendicontato, registra un disavanzo sostanziale di euro 52.927,82.

Richiede quindi al Comune di dare corso al provvedimento di ripiano del predetto disavanzo secondo le modalità stabilite dall'art. 188 del TUEL, dando contestualmente conto in maniera analitica:

- dei residui attivi dei titoli I e III già conservati all'esito del riaccertamento straordinario ed eventualmente esclusi dal calcolo del FCDE;
- delle risultanze contabili del rendiconto dell'esercizio 2016 e della rideterminazione del risultato di amministrazione per effetto del maggior accantonamento del FCDE ricalcolato.

Il predetto provvedimento dovrà essere adottato entro il termine di 30 giorni dal ricevimento della presente deliberazione e tempestivamente trasmesso a questa Sezione.

Si richiama al riguardo il disposto dell'art. 188, comma 1-quater del TUEL, per cui *agli enti locali che presentino, nell'ultimo rendiconto deliberato, un disavanzo di amministrazione ovvero debiti fuori bilancio, ancorché da riconoscere, nelle more della variazione di bilancio che dispone la copertura del disavanzo e del riconoscimento e finanziamento del debito fuori bilancio, è fatto divieto di assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge.*

P.Q.M.

La Corte dei conti Sezione regionale di controllo per la Lombardia

rileva la tardiva comunicazione da parte del Comune di Zeme dei provvedimenti adottati in relazione alle irregolarità nella gestione finanziaria accertate con la deliberazione n. 166/2017/PRSP, intervenuta oltre il termine stabilito dall'art. 148-bis del TUEL;

rileva che la rideterminazione del Fondo crediti di dubbia esigibilità, secondo le modalità richieste nella predetta deliberazione, ha fatto emergere un disavanzo sostanziale di amministrazione di euro 52.927,82 riferibile all'esercizio 2016;

richiede all'ente di dar corso al ripiano del disavanzo di amministrazione ai sensi dell'art. 188 del TUEL, entro 30 giorni dal ricevimento della presente deliberazione, dandone tempestiva comunicazione a questa Sezione.

DISPONE

che la presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco e al Presidente del Consiglio comunale e, attraverso il sistema Si.Qu.EL., all'Organo di revisione dell'ente;

che la medesima deliberazione sia pubblicata sul sito istituzionale dell'amministrazione ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 25 ottobre 2017.

Il relatore
(dott. Paolo Bertozzi)

Il Presidente
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria
08/11/2017
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)