



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	Consigliere
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Referendario (relatore)
dott. Giuseppe Vella	Referendario
dott.sa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Valeria Fusano	Referendario

nella camera di consiglio da remoto del 4 marzo 2021 ex art. 85, comma 3, lett. e), del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020 n. 27, ed ex art. 26 ter del decreto - legge 14 agosto 2020 n. 104, convertito con modificazioni dalla legge 13 ottobre 2020 n. 126, ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

nei confronti del comune di Solaro

esame rendiconti esercizi finanziari 2016, 2017 e 2018

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

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

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

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

Visto l'art. 3 del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Esaminati i questionari sui rendiconti di gestione per gli esercizi finanziari 2016, 2017 e 2018, redatti dall'organo di revisione del Comune di Solaro (MI), sulla base dei criteri indicati dalla Sezione delle Autonomie;

Vista la richiesta istruttoria e la relativa risposta del Comune di Solaro;

Visto il provvedimento del Presidente della Sezione con cui la questione è stata deferita nell'odierna camera di consiglio con modalità da remoto per adottare pronuncia ex art. 1, commi 166 e seguenti, della L. 266/2005;

Dato atto che il collegamento è avvenuto a mezzo della piattaforma "Microsoft teams";

Udito il relatore, Referendario dott.ssa Alessandra Cucuzza.

FATTO

A seguito dell'esame dei questionari sui rendiconti di gestione per gli esercizi finanziari 2016, 2017 e 2018 del comune di Solaro è stata svolta attività istruttoria

(nota prot. Cdc n. 17465 datata 15 ottobre 2020) su diversi aspetti riguardanti: la discrasia tra i dati del risultato di amministrazione presenti in BDAP e i dati presenti sia nel questionario che nella relazione del revisore relativi al rendiconto 2018, la mole di residui passivi, l'indice di tempestività dei pagamenti, l'accantonamento e l'appostazione in bilancio del fondo indennità di fine mandato, il mancato accantonamento a fondo crediti di dubbia esigibilità.

L'ente ha fornito risposta alle richieste istruttorie in data 3 novembre 2020 (Prot. CdC n. 18667).

Ciò posto, il magistrato istruttore ha chiesto al Presidente della Sezione di sottoporre le risultanze dell'istruttoria svolta sul Comune di Solaro (MI) all'esame del Collegio.

DIRITTO

1. Quadro normativo.

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 (co. 166), i bilanci di previsione ed i rendiconti. Tale controllo, in linea con le previsioni contenute nell'art. 7, co. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, è ascrivibile nella categoria del riesame di legalità e regolarità, finalizzato all'adozione di effettive misure correttive da parte degli enti interessati.

Successivamente l'art. 148 bis del D. Lgs. n. 267/2000, introdotto dall'art 3, co. 1 lett. e) del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha inteso rafforzare il quadro dei controlli sulla gestione delle risorse finanziarie pubbliche, prevedendo che, in 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 obiettivi posti dal patto di stabilità interno, gli enti interessati hanno 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, da trasmettere alla Sezione per le verifiche di propria competenza.

Qualora le irregolarità esaminate dalla Sezione regionale non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'art. 148 bis, co. 3 del TUEL, la natura della descritta funzione di controllo richiede di segnalare all'ente anche irregolarità contabili meno gravi, soprattutto se accompagnate e potenziate 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 che ha ricevuto e a realizzare interventi idonei per addivenire al loro superamento. L'esame della Corte, inoltre, 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.

2. Le criticità riscontrate.

Si evidenzia che la Sezione illustra nel prosieguo solo le principali criticità riscontrate in sede istruttoria e le relative risposte fornite dal comune, pertanto l'assenza di uno specifico rilievo su altri profili non può essere considerata quale implicita valutazione positiva. Si riservano tutti gli eventuali ed aggiuntivi approfondimenti che risulteranno necessari in occasione delle verifiche sui rendiconti degli esercizi successivi. Infatti, tutti gli esercizi sopravvenienti nel tempo sono collegati fra loro *"in modo ordinato e concatenato"* in quanto, come

sottolineato a più riprese dalla giurisprudenza contabile e da quella costituzionale, *“il principio di continuità degli esercizi finanziari pubblici, che è uno dei parametri teleologicamente collegati al principio dell’equilibrio pluriennale del bilancio di cui all’art. 81 Cost., esige che ogni rendiconto sia geneticamente collegato alle risultanze dell’esercizio precedente, dalle quali prende le mosse per la determinazione delle proprie”* (in tal senso Corte cost., 5 marzo 2018, n. 49, il principio è richiamato da Corte dei conti, Sezione delle autonomie in occasione dell’elaborazione delle linee guida sui rendiconti 2018 approvate con delibera n. 12/2019/INPR).

2.1. Circa la discrasia tra i dati del risultato di amministrazione presenti in BDAP e i dati riportati sia nel questionario che nella relazione del revisore relativi al rendiconto 2018, il comune ha riferito che *“la corretta composizione dell’avanzo di amministrazione è quella indicata in BDAP, ove euro 244.000,00 sono vincolati ad investimenti, così applicati al bilancio di previsione in sede di approvazione, per spesa di ristrutturazione di una scuola elementare, mentre la restante parte, euro 58.805,21 è disponibile”*.

La Sezione prende atto del chiarimento fornito dal comune, sottolineando che *“la non completa o erronea compilazione delle relazioni redatte, ai sensi dell’art. 1, commi 166 e segg., della legge 23 dicembre 2005, n. 266, dall’Organo di revisione dei conti, può evidenziare criticità in realtà inesistenti (così rendendo superfluo l’intervento della magistratura contabile) ovvero nascondere situazioni di difficoltà e/o irregolarità, impedendo l’intervento della Sezione; è quindi doveroso che l’Ente, ed il suo Organo di controllo, prestino la massima attenzione a questa incombenza, prendendo atto dell’importanza che riveste”* (in tal senso *ex multis* Sez. reg. Piemonte n. 199/2017/PRSE).

2.2. In merito alla mole di residui passivi l’ente ha fornito in allegato l’elenco dei residui passivi 2018 specificando che: *“alla data odierna, rispetto al totale di euro 1.099.835,49, risultano in essere ancora euro 635.553,79 costituiti in parte da residui minori, che sarà cura eliminare in sede di riaccertamento residui 2020, ed in parte da*

residui legati ad opere pubbliche delle quali viene mantenuto il fondo progettazione non ancora pagato. I residui passivi ancora in essere sono così distinti:

da eliminare euro 93.600,68 tra le spese correnti

da mantenere euro 126.414,57 tra le partite di giro

da mantenere euro 415.538,54 tra le spese in conto capitale, per la maggior parte relativi ad opere non ancora collaudate o in corso di realizzazione”.

Quanto al tema, strettamente connesso, della tempestività dei pagamenti l'ente ha inviato “*gli indici del triennio 2016/2018 elaborati dalla procedura dell'Ente. Per il 2018, unico disponibile per il triennio, il dato trova corrispondenza nella Piattaforma delle Certificazione dei Crediti. Per il 2018 ed il 2016 l'indice negativo evidenzia che le fatture sono state pagate in media prima della scadenza.*”

La tabella seguente, elaborata dalla Sezione sulla base dei dati forniti dall'ente in occasione della risposta istruttoria del 3 novembre 2020, evidenzia l'andamento dei tempi di pagamento nel triennio esaminato.

	Anno 2016	Anno 2017	Anno 2018
Indicatore tempestività dei pagamenti annuale	-1,01	4,17	-8,19
Importo annuale pagamenti posteriori alla scadenza	€ 1.526.528,59	€ 1.553.786,17	€ 949.392,96

Elaborazione Corte dei Conti su dati forniti dal Comune di Solaro.

2.3. Circa l'accantonamento e l'appostazione in bilancio dell'indennità di fine mandato l'ente risponde che: “*è accantonato in conto residui alla missione 1 programma 1 titolo I capitolo 14.6 (vedasi elenco dei residui). L'Ente procederà in sede di stesura del prossimo bilancio di previsione con la costituzione del Fondo Pluriennale Vincolato secondo i principi contabili*”.

Tale modalità di contabilizzazione non risulta conforme ai principi contabili in quanto l'indennità di fine mandato va contabilizzata, alla fine di ogni esercizio, come quota accantonata del risultato di amministrazione, stante la disposizione di

cui all'allegato 4/2, punto 5.2, lettera d), del d.lgs. n. 118/2011 e s.m.i. secondo cui *"anche le spese per indennità di fine mandato, costituiscono una spesa potenziale dell'ente, in considerazione della quale, si ritiene opportuno prevedere tra le spese del bilancio di previsione, un apposito accantonamento, denominato "fondo spese per indennità di fine mandato del". Su tale capitolo non è possibile impegnare e pagare e, a fine esercizio, l'economia di bilancio confluisce nella quota accantonata del risultato di amministrazione, immediatamente utilizzabile"*.

Si richiede, dunque, all'ente di attenersi a quanto previsto dai principi contabili, con riserva di verifica in occasione dei prossimi questionari.

2.4. Infine, circa il mancato accantonamento di somme al fondo crediti di dubbia esigibilità, l'ente risponde che *"nel corso della gestione 2018 con la terza variazione di bilancio (delibera n. 121 della G.C. del 29.11.2018 ratificata dal C.C. con delibera n. 66 del 21.12.2018), l'Ente, avendo riscosso integralmente i residui attivi di provenienza 2017 oggetto di calcolo del FCDE (TARI), ha azzerato l'FCDE medesimo. Non è stato accantonato FCDE, quale quota dell'avanzo di amministrazione 2018, avendo tuttavia inserito tale Fondo nel bilancio di previsione 2019 per un importo pari a euro 60.707,00, relativamente a crediti a residui 2018. In generale, l'Ente agisce prudenzialmente con il riaccertamento dei minori residui attivi in sede di rendiconto di entrate valutate come certe (si tratta, in particolare, della TARI e dei proventi per contravvenzioni al Codice della strada, sostanzialmente già riscossi in sede di riaccertamento), non incrementando, così facendo, l'avanzo di amministrazione. Nella consapevolezza di un comportamento non conforme ai principi contabili, seppur ispirato alla prudenza, verranno attuate le opportune correzioni."*

Anche tale modalità di contabilizzazione, come peraltro riconosciuto dall'ente stesso, non risulta conforme ai principi contabili.

Secondo il punto 3.3 di cui all'allegato 4.3 al d.lgs. n. 118/2011, infatti, *"per i crediti di dubbia e difficile esazione accertati nell'esercizio è effettuato un accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, vincolando una quota dell'avanzo di amministrazione. A tal*

fine è stanziata nel bilancio di previsione una apposita posta contabile, denominata "Accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità" il cui ammontare è determinato in considerazione della dimensione degli stanziamenti relativi ai crediti che si prevede si formeranno nell'esercizio, della loro natura e dell'andamento del fenomeno negli ultimi cinque esercizi precedenti (la media del rapporto tra incassi e accertamenti per ciascuna tipologia di entrata). [...] L'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità non è oggetto di impegno e genera un'economia di bilancio che confluisce nel risultato di amministrazione come quota accantonata".

Il principio aggiunge, inoltre, che *"in sede di assestamento di bilancio e alla fine dell'esercizio per la redazione del rendiconto, è verificata la congruità del fondo crediti di dubbia esigibilità complessivamente accantonato:*

a) nel bilancio in sede di assestamento;

b) nell'avanzo, in considerazione dell'ammontare dei residui attivi degli esercizi precedenti e di quello dell'esercizio in corso, in sede di rendiconto e di controllo della salvaguardia degli equilibri. L'importo complessivo del fondo è calcolato applicando all'ammontare dei residui attivi la media dell'incidenza degli accertamenti non riscossi sui ruoli o sugli altri strumenti coattivi negli ultimi cinque esercizi".

Il principio rimarca, inoltre, che *"fino a quando il fondo crediti di dubbia esigibilità non risulta adeguato non è possibile utilizzare l'avanzo di amministrazione".*

Peraltro, si evidenzia che, nel triennio considerato, anche in ragione del consistente incremento dei residui passivi, la quota di avanzo disponibile è andata progressivamente assottigliandosi, passando da euro 926.199,53 nel 2016, a euro 337.007,02 nel 2017 ed, infine, a euro 58.805,21 nel 2018.

Inoltre, l'esame dei dati contabili attualmente in possesso di questa Sezione in merito al rendiconto dell'esercizio 2019 sembra evidenziare la perdurante omissione dell'accantonamento a FCDE. Il fondo crediti di dubbia e difficile esazione non risulta, infatti, valorizzato: nei prospetti del risultato di

amministrazione presenti nella Banca dati delle amministrazioni pubbliche; a pag. 13 della relazione sulla gestione 2019 e a pag. 11 della relazione dell'organo di revisione.

Il quadro così delineato impone, pertanto, che l'ente, considerata l'importanza che il fondo crediti di dubbia e difficile esigibilità riveste nella nuova contabilità finanziaria, si attivi immediatamente, sin dal rendiconto 2020 in corso di approvazione, al fine di valorizzare l'accantonamento del FCDE nel risultato di amministrazione in aderenza ai principi contabili, adottando tutti i provvedimenti eventualmente necessari al fine di garantire la sana gestione finanziaria e gli equilibri di bilancio.

P.Q.M.

la Corte dei conti Sezione regionale di controllo per la Lombardia, pronunciandosi nei confronti del Comune di Solaro,

ACCERTA

la violazione dei principi contabili disciplinanti la contabilizzazione dell'indennità di fine mandato;

il mancato accantonamento, in violazione dei principi contabili, del fondo crediti di dubbia esigibilità nel rendiconto consuntivo degli esercizi 2017 e 2018;

INVITA

a contabilizzare correttamente l'indennità di fine mandato, nel rispetto di quanto previsto dai principi contabili;

a quantificare e ad accantonare il fondo crediti di dubbia e difficile esazione nel rispetto di quanto previsto dai principi contabili;

DISPONE

la trasmissione della presente pronuncia, a mezzo sistema Con.Te, al Sindaco e dispone che quest'ultimo, nella sua qualità di legale rappresentante dell'ente,

informi il Presidente del Consiglio comunale affinché comunichi all'organo consiliare i contenuti della presente delibera;

che la deliberazione di presa d'atto del Consiglio comunale sia assunta entro sessanta giorni dal ricevimento della presente pronuncia e trasmessa a questa Sezione regionale di controllo entro i successivi trenta giorni;

la trasmissione della presente pronuncia, a mezzo sistema Con.Te, al revisore dei conti del Comune di Solaro;

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

Così deciso in Milano, nella camera di consiglio da remoto del giorno 4 marzo 2021.

Il Magistrato Estensore
(dott.ssa Alessandra Cucuzza)

Il Presidente
(dott.ssa Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il

10 marzo 2021

Il funzionario preposto
(Susanna De Bernardis)