



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott.ssa Laura De Rentiis	Consigliere (relatore)
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott. Donato Centrone	Primo Referendario
dott. Cristian Pettinari	Primo Referendario
dott. Giovanni Guida	Primo Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Primo Referendario

nella camera di consiglio del 6 febbraio 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;

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.

Udito il relatore, dott.ssa Laura De Rentiis.



FATTO

In sede di esame del questionario relativo al rendiconto 2015 trasmesso dall'Organo di revisione del Comune di Esine (BS) e redatto ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e ss. della legge 23 dicembre 2005 n. 266 (Finanziaria 2006) come integrato dall'art. 3 del D.L. n. 174/2012, convertito con legge n. 213/2012, sono emerse alcune criticità, per le quali è stata avanzata richiesta di chiarimenti n. 22520 del 07/11/2017, corredati da eventuale documentazione integrativa, nei punti di seguito enumerati.

“1. In considerazione dell'elevato importo di residui attivi in c/residui di titolo I e III al 31.12.2015 (289.356,50 euro) rispetto al risultato di amministrazione 2015, pari a 230.221,33 euro, attestare la correttezza e congruità del FCDE accantonato sul risultato di amministrazione 2015 per 99.000 euro, fornendo maggiori dettagli in particolare in merito alla composizione per singole voci di entrata e ai criteri di calcolo adottati, distinguendo quanto derivante dal fondo al 31/12/2014 e quanto accantonato, secondo i nuovi principi contabili, in sede di redazione del rendiconto 2015;

2. In relazione al perdurante, seppur in miglioramento, ricorso alle anticipazioni di tesoreria (357 giorni nel 2013; 343 giorni nel 2014 e 338 giorni nel 2015), su cui è già pronunciata la Sezione con Deliberazione Lombardia 13/2017/PRSE si prega di fornire i dovuti aggiornamenti e i provvedimenti conseguentemente adottati dall'ente anche per l'esercizio 2016”.

In riscontro ai suesposti rilievi istruttori, il revisore dei conti, con nota del 27/11/2017 (ricevuta al protocollo n. 23387), ha fornito le delucidazioni richieste a seguito delle quali, tuttavia, è emersa la necessità di approfondimenti in sede collegiale.

Il Magistrato Istruttore, considerato che il contraddittorio con l'ente si è già instaurato in via cartolare e che le criticità emerse trovano riscontro documentale, ha chiesto con relazione del 24 gennaio 2018 al Presidente della Sezione di sottoporre le risultanze dell'istruttoria svolta sul comune di Esine (BS) all'esame del Collegio, riunito nella Camera di consiglio del 06 febbraio 2018.

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 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 obiettivi 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) Irregolarità della gestione finanziaria.

L'esame della relazione redatta ai sensi dell'art. 1, comma 166 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006) dall'organo di revisione dei conti del Comune di Esine (BS) in ordine alle risultanze del Rendiconto relativo all'esercizio 2015 presenta le criticità che seguono.

I. Accantonamento FCDE

Con riferimento all'accantonamento a titolo FCDE (quantificato dall'Ente in euro 99.000,00), il Magistrato istruttore (prot. C.d.c. 0022520-07/11/2017-SC_LOM-T87-P), ha chiesto - in considerazione dell'elevato importo di residui attivi in c/residui di titolo I e III al 31.12.2015 (289.356,50 euro) rispetto al risultato di amministrazione 2015, pari a 230.221,33 euro - di *«attestare la correttezza e congruità del FCDE accantonato sul risultato di amministrazione 2015 (...), fornendo maggiori dettagli in particolare in merito alla composizione per singole voci di entrata e ai criteri di calcolo adottati, distinguendo quanto derivante dal fondo al 31/12/2014 e quanto accantonato, secondo i nuovi principi contabili, in sede di redazione del rendiconto 2015»*.

L'Organo di revisione (risposta del 27.11.2017 prot. Cdc 23387), ha fornito i dati richiesti e ha precisato quanto segue.

«L'ammontare dei residui attivi, nel conto consuntivo 2015, era di € 235.936,50 del Titolo I ed € 53.420,00 del Titolo III. Il FDCE calcolato con il metodo della media semplice è risultato di € 99.000,00 di cui € 15.748,24 derivante dal Fondo 2014 ed € 83.251,76 derivante dal rendiconto 2015. Nel complesso appare congrua la dotazione del FCDE rappresentando la stessa una percentuale di accantonamento del 42%. Nello specifico si rappresenta che:

Entrate	Importo dei residui	FCDE
ICI/IMU	€ 186.236,50	€45.565,61
Tarsu/Tares	€ 49.700,00	€26.597,84
Canone concessorio	€ 50.000,00	€24.417,00
Rimborsi diversi	€ 3.420,00	€2.419,55
Sommano	€ 289.356,50	€99.000,00



A tale riguardo, la Sezione osserva che l'accantonamento a FCDE di consuntivo 2015, pari a euro 99.000, calcolato con il metodo della media semplice, non sembra considerare contrariamente ai principi contabili i residui attivi in conto competenza 2015 di titolo I e III che dalla relazione dell'organo di revisione ammontano complessivamente a € 840.871,79.

Si ricorda all'ente che la ratio dell'istituto del Fondo crediti di dubbia esigibilità (analiticamente disciplinato dall'allegato 4/2 del d.lgs. 118/2011 recante il "principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria") va rinvenuta nell'esigenza di evitare che spese esigibili siano finanziate da entrate di dubbia esigibilità. In questo senso, il principio sopra citato stabilisce che «sono accertate per l'intero importo del credito anche le entrate di dubbia e difficile esazione, per le quali non è certa la riscossione integrale, quali le sanzioni amministrative al codice della strada, gli oneri di urbanizzazione, i proventi derivanti dalla lotta all'evasione, ecc.», ma per evitare che entrate di dubbia esigibilità possano finanziare spese esigibili, a bilancio di previsione, è stanziata un'apposita posta contabile, denominata 'accantonamento al FCDE' (che non è oggetto di impegno e genera un'economia di bilancio), mentre, a consuntivo, una quota di risultato di amministrazione è accantonata al FCDE.

Nel bilancio di previsione, in linea generale, la quantificazione dell'accantonamento a FCDE è effettuata applicando agli stanziamenti delle entrate di dubbia e difficile esazione il complemento a 100 della media tra incassi in conto competenza e accertamenti degli ultimi 5 esercizi.

A consuntivo, la quantificazione della quota di risultato di amministrazione accantonata a FCDE è determinata applicando «all'importo complessivo dei residui attivi, sia di competenza dell'esercizio cui si riferisce il rendiconto, sia degli esercizi precedenti», il complemento a 100 della media del rapporto tra incassi in conto residui e importo dei residui attivi all'inizio di ogni anno degli ultimi 5 esercizi (c.d. metodo ordinario).

In tal senso, l'esempio n. 5 del principio contabile, prosegue affermando che: «A tal fine si si provvede:

b1) a determinare, per ciascuna delle categorie di entrate di cui al punto 1) (n.d.r. ossia categorie di entrate che possono dare luogo a crediti di dubbia e difficile esazione), l'importo dei residui complessivo come risultano alla fine dell'esercizio appena concluso, a seguito dell'operazione di riaccertamento ordinario di cui all'articolo 3, comma 4, del presente decreto;

b2) a calcolare, in corrispondenza di ciascuna entrata di cui al punto b1), la media del rapporto tra gli incassi (in c/residui) e l'importo dei residui attivi all'inizio di ogni anno degli ultimi 5 esercizi.

L'importo dei residui attivi all'inizio di ciascun anno degli ultimi 5 esercizi può essere ridotto di una percentuale pari all'incidenza dei residui attivi di cui alle lettere b) e d) del prospetto di cui al punto 9.3 riguardante il riaccertamento straordinario dei residui rispetto al totale dei residui attivi risultante dal rendiconto 2014. Tale percentuale di riduzione può essere applicata in occasione della determinazione del fondo crediti di dubbia esigibilità da accantonare nel risultato di amministrazione degli esercizi successivi, con riferimento alle annualità precedenti all'avvio della riforma b3) ad applicare all'importo complessivo dei residui classificati secondo le modalità di cui al punto b1) una percentuale pari al complemento a 100 delle medie di cui al punto b2)».

Ne consegue che, alla luce del principio contabile sin qui richiamato, il ricorso al metodo ordinario implica che la percentuale di accantonamento del FCDE deve essere applicata ai residui attivi complessivamente intesi sia di competenza dell'esercizio cui si riferisce il rendiconto, sia degli esercizi precedenti.

Questa Sezione, preso atto che al 31.12.2015 la quota accantonata a FCDE non ha considerato i residui attivi in conto competenza 2015 di titolo I e III non può accertare la congruità del fondo medesimo.

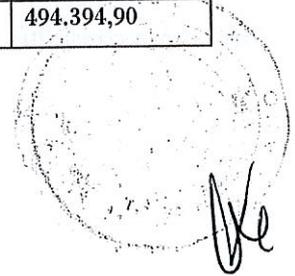
Anche in presenza di un risultato di amministrazione positivo, quale è quello del comune di Esine, ammontando la "parte disponibile" a € 105.373,46 euro, un accantonamento a FCDE inferiore alle previsioni di legge può essere foriero di squilibri finanziari.

2. Anticipazioni di tesoreria

Con la già richiamata richiesta istruttoria "in relazione al perdurante, seppur in miglioramento, ricorso alle anticipazioni di tesoreria (357 giorni nel 2013; 343 giorni nel 2014 e 338 giorni nel 2015), su cui è già pronunciata la Sezione con Deliberazione Lombardia 13/2017/PRSE" è stato chiesto di "fornire i dovuti aggiornamenti e i provvedimenti conseguentemente adottati dall'ente anche per l'esercizio 2016".

Nel riscontro dato dall'Organo di revisione con la citata nota del 27.11.2017 è espressamente emerso che i dati relativi all'anticipazione di Tesoreria anno 2016 non sono migliorativi rispetto al trend del triennio precedente, di cui è stata data altresì evidenza nella relazione ex art. 239 Tuel, come mostrato nella seguente tabella.

ANTICIPAZIONE DI TESORERIA	2013	2014	2015	2016
Giorni di utilizzo dell'anticipazione	357	343	338	361
Utilizzo massimo dell'anticipazione	629.787,51	583.480,19	452.237,22	494.394,90



Entità anticipazione complessivamente corrisposta	2.312.168,71	2.024.368,78	2.468.893,14	2.278.370,90
Entità anticipazione non restituita al 31/12	0,00	231.759,11	60.261,47	98.021,89
spese impegnate per interessi passivi sull'anticipazione	0,00	0,00	4.197,12	5.771,40

Questo Collegio nel prendere atto della sofferenza di cassa dell'Ente anche per il 2016, rinnova le raccomandazioni contenute nella precedente deliberazione in cui era già stata accertata la criticità in discorso (Lombardia/13/2017/PRSE del 1° febbraio 2017), considerato che il ricorso reiterato nel tempo a detto istituto, oltre a produrre aggravio finanziario per l'ente stesso, potrebbe costituire il sintomo di latenti squilibri nella gestione finanziaria nonché mascherare forme di finanziamento a medio o lungo termine.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Lombardia:

ACCERTA

- che il Comune di Esine, nell'esercizio finanziario 2015, per calcolare, sul risultato di amministrazione, l'accantonamento a FCDE si è avvalso del metodo ordinario facendone un'applicazione non conforme ai principi contabili per le ragioni esposte in parte motiva;
- che l'ente nel corso dell'anno 2016 ha fatto ricorso ad anticipazioni di tesoreria per 361 giorni, nella misura complessivamente concessa di € 2.278.370,90 e non restituita al 31/12/2016 per l'importo di €98.021,89, che hanno comportato, al 31.12.2015, il pagamento di interessi passivi pari a € 5.771,40.

INVITA

l'Amministrazione comunale di Esine:

- ad osservare rigorosamente le previsioni legislative introdotte dal d.lgs. n. 118/2011 e, in particolare, le disposizioni contenute nei punti 9.1 (gestione dei residui) e 9.2 (risultato di amministrazione) dell'allegato 4/2;
- a procedere a una costante ed attenta verifica dell'equilibrio della gestione di cassa, monitorando le cause del fenomeno contabile riscontrato, atteso che il ricorso ad anticipazioni di tesoreria comporta il pagamento di interessi passivi, e ad accertare che il protrarsi di tale comportamento non costituisca sintomo dell'esistenza di latenti squilibri nella gestione dell'ente.

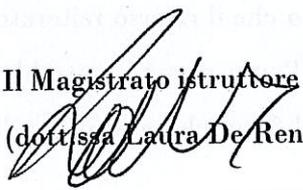
DISPONE



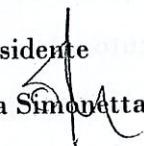
- la trasmissione della presente pronuncia, a mezzo sistema S.I.Qu.E.L, al Sindaco e dispone che quest'ultimo, nella sua qualità di legale rappresentante dell'ente, informi il Presidente del Consiglio comunale affinché comunichi all'organo consiliare i contenuti della presente delibera;
- la trasmissione della presente pronuncia, a mezzo sistema S.I.Qu.E.L, al Revisore dei conti del Comune di Esine;
- la pubblicazione della presente pronuncia sul sito internet dell'Amministrazione comunale nelle modalità di legge.

Così deciso nella camera di consiglio del 6 febbraio 2018.

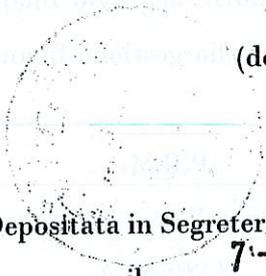
Il Magistrato istruttore
(dott.ssa Laura De Rentiis)



Il Presidente
(dott.ssa Simona Rosa)



Depositata in Segreteria
il 7 - FEB 2018



Il Direttore della Segreteria

(dott.ssa Daniela Parisini)

