



## 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. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere (Relatore)
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Referendario
dott. Ottavio Caleo	Referendario
dott.ssa Marinella Colucci	Referendario

**nella Camera di consiglio da remoto del 1 aprile 2020 (ex art. 85, comma 3, lett. e) del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, emergenza epidemiologica COVID-19) ha assunto la seguente**

### DELIBERAZIONE

**nei confronti del Comune di Zavattarello esercizi 2016, 2017, 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 il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, art 3, comma 1, lett. e);

vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 6/SEZAUT/ 2017/ INPR del 5 aprile 2017, recante le linee guida per gli organi di revisione economico finanziaria degli enti locali per l'attuazione dell'articolo 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266 - rendiconto della gestione 2016 - ed i relativi questionari;

esaminati i questionari sui rendiconti di gestione per gli esercizi finanziari 2016,2017 e 2018, redatti dall'organo di revisione del comune di Zavatarello;

visti gli atti acquisiti nell'ambito della procedura di controllo;

visto il provvedimento del Presidente della Sezione con cui la questione è stata deferita nell'odierna Camera di Consiglio per adottare pronuncia ex art. 1, commi 166 e seguenti, della L. 266/2005;

Tutto ciò premesso il Collegio, ritiene la legittimità delle Adunanze da remoto (con collegamento dei Magistrati del Collegio dalla propria abitazione) ex art. 85 co. 3 lett. e) del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, emergenza epidemiologica COVID-19, trattandosi di controllo finanziario sugli enti locali in cui è stato garantito in forma cartolare il contraddittorio con l'Ente.

Udito il relatore, Cons. Luigi Burti;

### **PREMESSO IN FATTO**

Dall'esame delle relazioni dell'Organo di revisione del Comune di Zavatarello sui rendiconti degli esercizi finanziari 2016, 2017 e 2018 sono emersi alcuni profili di criticità nella gestione finanziaria che hanno richiesto approfondimenti istruttori.

In particolare, con la nota del magistrato istruttore **n. 4075 del 27/02/2020**, questa Sezione ha chiesto all'Ente quanto segue:

1 l'esposizione dei motivi dell'inottemperanza da parte dell'Ente alla deliberazione di questa Sezione n. 68/2018/PRSP, con la quale si chiedeva al Comune l'adozione dei provvedimenti idonei a rimuovere le criticità riscontrate a conclusione dell'istruttoria sui questionari relativi ai rendiconti 2013, 2014, 2015 e al bilancio di previsione 2015;

- 2) la motivazione sulla mancata verifica di congruità del F.C.D.E. e sulla mancata costituzione del F.P.V. già rilevata in relazione al rendiconto relativo all'esercizio 2017;
- 3) le motivazioni circa la conservazione, tra i residui passivi del titolo 1, degli impegni di spesa per complessivi 92.489,63 euro, non movimentati al codice 09.04.1 voce di bilancio 3.460/940/1 "CESSIONE PARZIALE PROVENTI ACQUEDOTTO E FOGNATURA A PAVIA AC", iscritti agli esercizi finanziari dal 2013 al 2017 (nel corso dell'esercizio non si sono registrate operazioni, né un pagamento seppur parziale, né un'economia di spesa);
- 4) spiegazioni sull'omessa riclassificazione della voce di bilancio 110/110/1 "TRIBUTO PROVINCIALE" iscritta al codice 1.0101 del bilancio per 30.309,91 euro comprensivi dei residui degli esercizi finanziari dal 2013 al 2017;
- 5) motivazioni sull'avvenuta costituzione del F.P.V. nel 2017 e nel 2018 solo per le spese correnti e non anche per quelle in conto capitale.
- 6) spiegazioni sull'imputazione alla gestione residui del 75 per cento, pari a 130.870,17 euro, dei pagamenti effettuati in conto capitale nel 2016, dell'82 per cento, pari a 54.922,29 euro, dei pagamenti effettuati in conto capitale nel 2017 e dell'86 per cento, pari a 193.207,83 euro, dei pagamenti effettuati in conto capitale nel 2018.

Con la stessa nota istruttoria sono state rilevate le seguenti criticità:

- 7) insufficiente accantonamento al F.C.D.E. pari a 9.272,52 euro al 31 dicembre 2016, rispetto a residui finali di 869.376,47 euro; 26.084,81 euro al 31 dicembre 2017, rispetto a residui finali di 894.983,51 euro; 35.706,25 euro al 31 dicembre 2018, rispetto a residui finali per 996.078,29 euro;
- 8) compilazione non corretta della tabella 2.2. *Andamento della riscossione in conto residui* Sezione I.III - del questionario consuntivo 2017. Nella tabella, infatti, non sono rappresentati alcuni residui attivi conservati al titolo 3 (ad esempio: alla tipologia 100, per 114.528,80 euro, di cui 38.692,44 euro per proventi acquedotto e 49.000 euro per canoni di depurazione; alla tipologia 500, per 208.771,55 euro, di cui 183.130,59 euro per concessioni cimiteriali e 25.640,96 euro per manutenzione straordinaria di beni, risalenti, questi ultimi, fino al 2009); nella tabella manca l'evidenza delle percentuali di riscossione;
- 9) compilazione non completa delle tabelle 1.6.2 del questionario al rendiconto 2016 e 2.2 del questionario al rendiconto 2018;
- 10) determinazione non in linea con la disciplina dettata dai principi contabili della quantificazione del F.C.D.E. per ogni voce riportata;

- 11) assenza di motivazione in ordine all'avvenuta adozione del metodo semplificato per la definizione del FCDE nel 2018, nonostante il Comune avesse accumulato residui attivi nel corso degli esercizi;
- 12) risultato di amministrazione dell'esercizio 2017 non conforme ai principi contabili - come emerge dalla tabella riportata nella deliberazione del Consiglio comunale n. 17/2018 di approvazione del rendiconto 2017 - per quanto riguarda la suddivisione e l'accantonamento corretto dei vari fondi, con conseguente determinazione del risultato di amministrazione non conforme ai dettami giuscontabili. Non corretta quantificazione del fondo indennità di fine mandato ;
- 13) persistente non corretta contabilizzazione dell'anticipazioni di liquidità ex d.l. n. 35/2013 tra gli accantonamenti del risultato di amministrazione, limitata a 977,46 euro nel 2017 e a 1.232,00 euro nel 2018, a fronte di un'anticipazione di 84.123,68 euro, accordata dalla Cassa DD.PP. nel 2013, e la mancata ottemperanza alla citata pronuncia n. 68/ 2018/ PRSP, che già richiedeva al Comune di provvedere al corretto accantonamento del F.A.L;
- 14) omessa valorizzazione della parte vincolata e/o della parte destinata agli investimenti a fronte delle insussistenze e delle economie dei residui passivi rilevate nel 2017 per 1.500,01 euro di parte corrente e di 10.436,34 euro in conto capitale, entrambe appartenenti alla gestione vincolata;
- 15) reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria anche negli esercizi 2016, 2017 e 2018, chiedendo, in proposito, quali rimedi l'Amministrazione intendesse attuare.
- 16) omessa adozione delle misure per il rispetto dei termini di pagamento;
- 17) mancata dimostrazione della sussistenza dei presupposti legislativi della proroga già concessa ad A.S.M. Voghera; prolungato affidamento temporaneo sempre ad A.S.M. Voghera dei servizi di trasporto, smaltimento rifiuti nelle more dell'acquisizione della partecipazione al capitale della Società "*che consentirebbe di effettuare un affidamento in House Providing*".

**L'Ente ha risposto** a questa Sezione **con nota prot. n.862 del 21 febbraio 2020**, a firma del Sindaco. Si riporta di seguito testualmente la risposta:

*"Con riferimento a quanto rimarcato, si rappresenta che l'ente non ha provveduto a trasmettere a codesta corte gli esiti delle verifiche effettuate per negligenza degli uffici preposti e dell'organo di revisione designato, a cui in via fiduciaria era stato delegato il compito di dare attuazione a quanto statuito nella deliberazione citata.*

*Il Comune ha provveduto, per quanto di competenza del sottoscritto e della giunta comunale, a dare mandato di costituire il Fondo Pluriennale Vincolato anche di parte capitale ed a contabilizzare le spese di investimento rimandate in parte all'anno successivo secondo questo principio, ma l'ufficio ragioneria del comune ha sostenuto che fosse ancora possibile, per le spese di parte capitale che fossero state avviate nell'anno precedente, contabilizzare la parte rimanente tra i residui passivi. Il sottoscritto non possedeva all'epoca la chiara consapevolezza della irregolarità di una tale procedura, posto che fino al 2014 il modo di imputare a bilancio le spese in conto capitale che si dovevano spalmare su più anni finanziari era stato quello sopra richiamato. Si assicura che con il bilancio di previsione 2020 tale irregolarità è stata e/o sarà completamente sanata, così come le altre da codesta corte rilevate, in ragione della rinnovata volontà di questo ente di addivenire ad un risanamento complessivo della sua situazione finanziaria.*

*Si aggiunge ad ogni modo che questo ente ha provveduto, con deliberazione di G.C. n. 140 del 13.06.2018, alla rideterminazione straordinaria dei residui attivi e passivi, conseguendo in tal modo un disavanzo tecnico pari ad euro 252.333,77e predisponendo un piano di rientro fino al 2044 che pesa ogni anno sul bilancio comunale per euro 9345.70.*

#### **RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO E ORDINARIO DEI REISDUI**

*Il passaggio alla contabilità armonizzata è effettivamente avvenuto a partire dall'anno 2016, con la costituzione dei fondi previsti dalla legge e la modifica progressiva delle modalità di gestione del bilancio, fatta eccezione per le omissioni da voi richiamate, a cui si sta ponendo rimedio nell'ultimo esercizio finanziario.*

*Quanto rilevato dal revisore dei conti nel parere al rendiconto 2017 è stato il principale motore, unitamente alla deliberazione n. 68/2018 di codesta corte, che ha spinto all'amministrazione ad effettuare quell'operazione di ripulitura del bilancio che è culminata nell'adozione della delibera G.C. n. 140 del 13.06.2018, di rideterminazione straordinaria dei residui. Gli importi relativi alle concessioni cimiteriali ed in parte anche quelli relativi alla cessione parziale dei proventi dell'acquedotto a Pavia Acque e ad Ato Pavia sono stati cancellati, confluendo nel disavanzo tecnico sopra riferito, dal quale si sta rientrando anno dopo anno.*

*Il mantenimento a bilancio di taluni residui alla voce 3.460/940/1 è stata giustificata dalla contemporanea sussistenza di crediti nei confronti della società Pavia Acque per il rimborso delle rate dei mutui attivati dal comune anni addietro per il potenziamento dell'acquedotto, contabilizzati a bilancio al capitolo 800/800/1 per euro 38.370,56 al 31.12.2017.*

*Nel 2018 è avvenuta, in accordo con la società Pavia Acque, la compensazione fra i crediti ed i debiti di cui sopra, per cui nel conto consuntivo 2019 permangono residui al predetto capitolo per euro 0.00. La voce di bilancio n. 110/110/1 non è stata riclassificata per errore degli uffici preposti e si provvederà in tal senso con opportuna variazione al bilancio per l'esercizio finanziario 2020. Il mantenimento degli importi a residuo è giustificato dal fatto che gli incassi della TARI vengono effettuati interamente, per ogni anno di competenza, sul capitolo di bilancio ad essa dedicato, per la difficoltà riferita dagli uffici di effettuare la ripartizione dei singoli importi introitati fra il capitolo suddetto e quello riferito al tributo provinciale. Quest'anno è intenzione dell'amministrazione mettere mano a questo capitolo di bilancio, facendo in modo che le relative entrate vengano realizzate e che la parte a residuo non realizzata venga eliminata.*

#### **FONDO PLURIENNALE VINCOLATO**

*Come già riferito in precedenza, l'omessa costituzione del F.P.V. di parte capitale è da ascrivere alle omissioni dell'ufficio di ragioneria di questo comune, che ha continuato a sostenere che fosse possibile mantenere la contabilizzazione delle spese in conto capitale non interamente realizzate nell'anno di competenza in conto residui, come avveniva precedentemente.*

*Ora si ritiene, dopo l'avvenuto pensionamento del personale addetto alla ragioneria (ottobre 2019) e la sostituzione del responsabile del servizio finanziario a far data dal 01/01/2020, di poter dare piena e completa attuazione a quanto stabilito dal d. l. 118/2011.*

*La reimputazione a residuo di una parte rilevante delle spese in conto capitale per gli anni 2016, 2017 e 2018 è giustificata da quanto detto in precedenza, circa la mancata attivazione del Fondo Pluriennale Vincolato di parte capitale.*

#### **FONDO CREDITI DUBBIA ESIGIBILITA'**

*La quantificazione del F.C.D.E per gli anni analizzati da codesta corte si è basata sull'applicazione del metodo semplificato così come proposto dal software in uso da parte di questo ente (della ditta Demos Data s.r.l.). Si riconosce che l'importo dell'F.C.D.E. appare prima facie eccessivamente basso, ma si rappresenta che l'ammontare dei residui finali evidenziato da codesta Corte non corrisponde, dopo attenta analisi, al reale ammontare dei residui dell'ente, in quanto euro 252.333,77 sono stati eliminati con la delibera G.C. n. 140 del 13.06.2018, ma gli uffici non hanno mai provveduto alla loro reale eliminazione dal bilancio, adducendo ragioni di impossibilità, legate alla necessità di disporre di capitoli dove incassare i relativi residui. Ora si chiede a codesta rispettabile Corte di voler confermare che, a seguito dell'eliminazione di un residuo, il relativo importo vada eliminato e che, in caso di*

*incasso di una reversale relativa a quella posta di entrata, sia da attivare il capitolo in conto competenza (come nel caso, ad esempio, delle concessioni cimiteriali di loculi o tumuli).*

*La tabella 2.2 del conto consuntivo 2017 sarà compilata correttamente a cura degli uffici, con il supporto del nuovo revisore, entro 30 giorni da oggi. Si rappresenta tuttavia che la tipologia 500 si riferisce a residui attivi totalmente eliminati in sede di riaccertamento straordinario dei residui e che le incongruenze da voi rilevate siano da attribuirsi alla mancata effettiva cancellazione degli stessi dal bilancio, per inadempienza della ragioneria comunale.*

*Le tabelle 1.6.2. del questionario al rendiconto 2016 e 2.2. del questionario al rendiconto 2018 saranno correttamente compilate entro 30 giorni da oggi.*

*Per quanto riguarda la determinazione dell'FCDE per gli anni di interesse, si fa presente che il comune potrebbe procedere al ricalcolo, ma in presenza di conti consuntivi già approvati, si chiede a codesta corte di tenere conto degli effettivi incassi dei residui rilevati negli anni successivi (2017, 2018 e 2019), che hanno reso e rendono oggi di fatto insussistente la necessità di applicare la disciplina dell'FCDE a tali poste.*

*Il metodo semplificato di calcolo dell'FCDE è stato adottato anche nel 2018 poiché non era noto a chi ha compilato il bilancio che non si potesse applicare in caso di residui attivi accumulati nel corso degli esercizi.*

#### **RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE**

*Quanto emerge dalla delibera di Consiglio Comunale n. 17/2018 di approvazione del rendiconto 2017, in cui si evidenzia un avanzo di amministrazione pari a € 31.046,30 a fronte dei 31.016,30 euro riportati nel parere al rendiconto, è riconducibile ad un errore di battitura del revisore. A dimostrazione di quanto affermato si allega il quadro 14-prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione, parte integrante del certificato armonizzato relativo al rendiconto al bilancio anno 2017.*

*Il prospetto del risultato di amministrazione compilato a suo tempo dal revisore e facente parte della relazione dell' organo di revisione anno 2017 presenta invece errori nella compilazione. Si precisa però che nella stessa pagina viene evidenziato come parte disponibile un importo pari ad € 222,62.*

*L' ente provvederà durante la stesura del rendiconto 2019 ad indicare correttamente la quota del fondo anticipazioni di liquidità ex d.l. n. 35/2013, che finora è stato erroneamente trattato alla stregua di un prestito bancario, contabilizzando solo la rata annua di competenza.*

*Con la delibera di giunta comunale n. 72 del 15.02.2018 riaccertamento ordinario dei residui al 31.12.2017 si è provveduto, dopo la verifica della documentazione depositata agli atti dell'ufficio ragioneria, alla ricognizione e verifica dei residui di competenza, con la relativa*

*dichiarazione di insussistenza per l'eliminazione dei residui attivi e passivi, afferenti agli esercizi 2017 e precedenti.*

*L' impegno di spesa pari ad € 1.500.00 a nome dell'avv. Gandini e' stato eliminato per insussistenza in quanto non ha avuto seguito l'incarico datole con la delibera di giunta comunale n. 74 del 01.04.2015.*

*L'impegno di spesa in conto capitale e' stato ridotto di € 10.436,34 per insussistenza in quanto il trasferimento del comune di Nibbiano per sovracanonici di Enel Green Power, che corrispondeva in entrata a tale spesa, è stato inferiore a quanto inizialmente stimato e calcolato dagli uffici preposti.*

*Il reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria è stato motivato dalla momentanea deficienza di cassa e dalla necessità di garantire i pagamenti ai fornitori in tempi che fossero il più possibile prossimi ai termini massimi di legge.*

*Le difficoltà di realizzare le necessarie entrate è stata dovuta sia ai fenomeni di elusione ed evasione delle tasse comunali, sia allo sfasamento temporale nel pagamento di quanto dovuto dagli enti debitori nei confronti del comune, quali ATS Pavia, Regione Lombardia, Ministero dell'Istruzione, Camera di Commercio e Comunità Montana. Si consideri che, specie per le spese in conto capitale, sostenute da contributi di altri enti, in molti casi tutto o parte del contributo viene erogato a rimborso, ma se l'ente pagatore ritarda, come ormai è quasi consuetudine, di due o tre mesi nell'erogazione, il comune va in difficoltà.*

*L'unica soluzione per evitare di incorrere in questa circostanza sarebbe quella di congelare ogni investimento e occuparsi solo del disbrigo degli affari correnti. Tuttavia ritengo, come rappresentante dei cittadini, che sia mio compito anche sfruttare tutte le utili occasioni di finanziamento che possano portare beneficio ad una comunità che sta lottando per non arrendersi al proprio prescritto destino di estinzione, dati i trend di invecchiamento e spopolamento ormai consolidati da oltre 40 anni.*

*Chiedo a codesta corte di voler valutare in quest'ottica le tensioni finanziarie a cui il comune è stato esposto negli ultimi anni, di cui sono consapevole.*

*In assenza di esse, ritengo che il mio comune oggi verserebbe in condizioni di maggiore crisi sociale ed economica. Sono tuttavia convinto che l'istituto dell'anticipazione di tesoreria vada utilizzato con maggiore parsimonia, anche a causa del costo per interessi passivi che ingenera e sto cercando, unitamente agli organi del comune, di individuare la strada per rendere il comune finanziariamente autosufficiente, senza dover ricorrere continuamente alla liquidità delle banche. Ritengo che, dopo i due pensionamenti dell'anno 2019, i pensionamenti previsti per gli anni 2020/2021 riporteranno l'ente ad un numero di dipendenti congruo con la sua*

*popolazione, con evidenti e conseguenti benefici effetti sulle spese correnti del medesimo. Altro aspetto promettente è rappresentato dalla progressiva riduzione della spesa per interessi passivi iscritta a bilancio negli ultimi anni e la parallela progressiva riduzione dei costi per il servizio del debito. Tutti aspetti, questi ultimi, che hanno in qualche modo pesato sul reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria, insieme con quelli sopra richiamati.*

#### **ALTRI ADEMPIMENTI**

*Con delibera di consiglio comunale n. 35 del 30.07.2019 si è deliberato di acquistare una azione della società ASM di Voghera. L'acquisto è stato perfezionato, dopo mesi di solleciti, da atto notarile del Notaio Muzio Giovanni in data 19.02.2020.*

*Con delibera di giunta comunale n. 2 del 24.01.2020 è stato invece approvato lo schema da contratto con ASM Voghera spa per l'affidamento "in House" del servizio di raccolta parziale e smaltimento RSU e altre frazioni di rifiuto e servizi connessi."*

### **CONSIDERATO IN DIRITTO**

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

La legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, comma 166, ha previsto che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti svolgano verifiche ed accertamenti sulla gestione finanziaria degli Enti locali, esaminando, per il tramite delle relazioni trasmesse dagli Organi di revisione economico-finanziaria degli Enti locali, i bilanci di previsione ed i rendiconti.

La magistratura contabile ha sviluppato le indicate verifiche in linea con le previsioni contenute nell'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, quale controllo ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, che ha la caratteristica di finalizzare le verifiche all'adozione di effettive misure correttive da parte degli Enti interessati.

L'art 3, comma 1 lett. e) del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha introdotto nel TUEL l'art. 148-bis (intitolato "Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli Enti locali"), il quale prevede che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminino i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli Enti locali per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal Patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli Enti.

Ai fini della verifica in questione la magistratura contabile deve accertare che i rendiconti degli Enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici locali e di servizi strumentali.

In base all'art. 148-bis, comma 3, del TUEL, qualora le Sezioni regionali della Corte accertino la sussistenza *"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"*, gli Enti locali interessati sono tenuti ad adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione della delibera di accertamento, *"i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio"*, e a trasmettere alla Corte i provvedimenti adottati in modo che la magistratura contabile possa verificare, nei successivi trenta giorni, se gli stessi sono idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. In caso di mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o di esito negativo della valutazione, *"è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria"*.

Come precisato dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 60/2013), l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e) del D.L. n. 174 del 2012, hanno istituito tipologie di controllo estese alla generalità degli Enti locali e degli Enti del Servizio sanitario nazionale, finalizzate ad evitare danni agli equilibri di bilancio. Tali controlli si collocano pertanto su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa di natura collaborativa, almeno per quel che riguarda gli esiti. Queste verifiche sono compatibili con l'autonomia di Regioni, Province e Comuni, in forza del supremo interesse alla legalità costituzionale finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica (artt. 81, 119 e 120 Cost.). Tali prerogative assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

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, comma 3 del TUEL, siffatta funzione del controllo sui bilanci suggerisce di segnalare agli Enti anche irregolarità contabili non gravi, soprattutto se accompagnate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria. In ogni caso, l'Ente interessato

è tenuto a valutare le segnalazioni ricevute e a porre in essere interventi per addivenire al superamento.

Tutto ciò premesso, nel caso di specie, dall'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 Zavattarello in ordine alle risultanze del Rendiconto relativo agli esercizi 2016, 2017 e 2018, nonché dagli esiti dell'attività istruttoria di cui sopra, emergono criticità che possono pregiudicare la corretta gestione contabile soprattutto nella parte in cui non vengono rappresentate le varie poste contabili nel rispetto delle norme che le disciplinano.

## IRREGOLARITA' DELLA GESTIONE FINANZIARIA

### **1 Fondo crediti di dubbia esigibilità**

La risposta fornita dal Comune alle criticità evidenziate nella nota istruttoria di questa Corte, in ordine all'insufficienza del fondo crediti di dubbia esigibilità, non consente di superare le rilevate irregolarità in quanto appare di tutta evidenza che a fronte di una mole di residui attivi elevati e ad una capacità non soddisfacente di riscossione delle risorse "proprie", che costringe l'Ente al ricorso frequente all'anticipazione di tesoreria, l'importo del FCDE debba essere rideterminato nel rispetto dei criteri previsti dalla normativa di riferimento. Anche nella stessa nota di riscontro si dà atto della necessità di procedere ad un ricalcolo del F.C.D.E. prima dell'approvazione del conto consuntivo 2019. Si rammenta, al riguardo, che, un'errata misurazione del Fondo crediti di dubbia esigibilità, si ripercuote sulla quantificazione del risultato di amministrazione a fine esercizio, rendendolo inattendibile.

### **2 Fondo pluriennale vincolato**

Nella risposta fornita alla nota istruttoria di questa Corte l'ente stesso dà atto di dover procedere alla corretta determinazione del fondo pluriennale vincolato relativo agli investimenti, e perciò in sede di approvazione del conto consuntivo 2019, si dovrà operare in tal senso, considerando che il fondo in argomento è stato istituito per rappresentare contabilmente la copertura finanziaria di spese impegnate nel corso dell'esercizio e imputate agli esercizi successivi, copertura, questa, costituita da entrate accertate e imputate nel corso del medesimo esercizio in cui è registrato l'impegno. Giova ricordare che il fondo pluriennale vincolato è lo strumento che gestisce e rappresenta contabilmente la distanza temporale intercorrente tra l'acquisizione delle risorse e il loro effettivo impiego, nei casi in

cui le entrate vincolate e le correlate spese, sono accertate e impegnate nel corso del medesimo esercizio e imputate a esercizi differenti.

### **3 Anticipazione FAL**

Per quanto riguarda il FAL (fondo anticipazione liquidità) di cui al d.l. n. 35/2013, nella nota di riscontro dell'ente si dà atto che stesso non è stato correttamente accantonato e dovrà provvedersi in conformità alla legge.

Al riguardo, è utile ricordare che in virtù dell'art 39-ter del d.l. n. 162/2019 convertito nella legge 8/2020, l'ente dovrà, tra l'altro, provvedere ad accantonare il FAL già con l'approvazione del conto consuntivo 2019 ed il risultato di amministrazione del 2019 dovrà contenere l'importo determinato secondo quanto previsto dalla suddetta norma, di seguito riportata "1. Al fine di dare attuazione alla sentenza della Corte costituzionale n. 4 del 28 gennaio 2020, in sede di approvazione del rendiconto 2019 gli enti locali accantonano il fondo anticipazione di liquidità nel risultato di amministrazione al 31 dicembre 2019, per un importo pari all'ammontare complessivo delle anticipazioni di cui al decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, e successivi rifinanziamenti, incassate negli esercizi precedenti e non ancora rimborsate alla data del 31 dicembre 2019. 2. L'eventuale peggioramento del disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2019 rispetto all'esercizio precedente, per un importo non superiore all'incremento dell'accantonamento al fondo anticipazione di liquidità effettuato in sede di rendiconto 2019, e' ripianato annualmente, a decorrere dall'anno 2020, per un importo pari all'ammontare dell'anticipazione rimborsata nel corso dell'esercizio. 3. Il fondo anticipazione di liquidità costituito ai sensi del comma 1 e' annualmente utilizzato secondo le seguenti modalità: a) nel bilancio di previsione 2020-2022, nell'entrata dell'esercizio 2020 e' iscritto, come utilizzo del risultato di amministrazione, un importo pari al fondo anticipazione di liquidità accantonato nel risultato di amministrazione 2019 e il medesimo importo e' iscritto come fondo anticipazione di liquidità nel titolo 4 della missione 20 - programma 03 della spesa dell'esercizio 2020, riguardante il rimborso dei prestiti, al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio; b) dall'esercizio 2021, fino al completo utilizzo del fondo anticipazione di liquidità, nell'entrata di ciascun esercizio del bilancio di previsione e' applicato il fondo stanziato nella spesa dell'esercizio precedente e nella spesa e' stanziato il medesimo fondo al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio. 4. La quota del risultato di amministrazione accantonata nel fondo anticipazione di liquidità e' applicata al bilancio di previsione anche da parte degli enti in disavanzo di amministrazione."

### **4 Anticipazione di Tesoreria**

Sulla base della documentazione contabile esaminata, in merito al ricorso all'anticipazione di tesoreria per ogni esercizio (2016-2017-2018) ed al riscontro istruttorio, si rileva che vi è un ricorso costante all'anticipazione di tesoreria, giustificato dal Comune in parte dal fatto che sono stati realizzati investimenti le cui risorse anticipate dall'Ente sono state rimborsate oltre i termini previsti, senza però dare una puntuale dimostrazione di ciò, ed in parte dovuto ad evasione fiscale. Sotto quest'ultimo profilo va rilevato che l'ente non risulta che abbia contrastato efficacemente il fenomeno dell'evasione. Occorre, inoltre, evidenziare che una differenza di cassa di parte corrente negativa, unita ad una bassa capacità di riscossione è sintomo di una difficoltà dell'ente a far fronte ai propri impegni e di una difficoltà a mantenere in linea gli equilibri finanziari.

#### **5 Affidamento del servizio "in house" della raccolta parziale e smaltimento RSU e altre frazioni di rifiuti e servizi connessi.**

In disparte ogni valutazione sul rispetto dell'art.5 comma 5 del decreto legislativo 50/2016 e s.m., in materia di controllo analogo, il Collegio rileva che l'affidamento del servizio non risulta conforme a quanto disposto dall'art 192 del D. Lgs. n. 50/2016, laddove stabilisce *che "le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche"*.

Nella specie, il Comune non ha illustrato le ragioni che giustificano la scelta dell'affidamento in house del servizio in parola, così come previsto dalla suddetta norma, e inoltre, non ha ancora concluso il regolare procedimento di affidamento.

#### **6 Riaccertamento straordinario dei residui**

Il riaccertamento straordinario dei residui è stato disposto con deliberazione di GM 140/2018, con cui il Comune ha inteso avvalersi dell'art 1 comma 848 della legge 205/2017, che consente, in determinate condizioni, il riaccertamento straordinario dei residui previsto dell'art 3 comma 13 del decreto legislativo 118/2011 con conseguente possibilità di ripianare l'eventuale disavanzo in 30 annualità. Al riguardo, infatti, con la deliberazione n. 68/2018/PRSP questa Sezione aveva accertato *"l'ulteriore inadempimento derivante dal non aver dato corso nel 2015 alle operazioni di riaccertamento straordinario dei*

*residui, invita il Comune alla verifica delle reimputazioni suscettibili di dar luogo alla costituzione del Fondo crediti di dubbia esigibilità, provvedendo ai relativi adempimenti, ove necessari, in sede di rendicontazione dell'esercizio 2017, avvalendosi eventualmente, anche in questo caso, della facoltà di ripetizione del riaccertamento straordinario dei residui di cui all'art. 1, comma 848, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio per il 2018)."* A tale rilievo della Corte ha fatto seguito l'adozione della delibera della G.M.140/2018.

Non è, tuttavia, da considerare "tecnico", come si legge nella risposta del comune, il disavanzo risultante dall'eliminazione di residui insussistenti, trattandosi, invece, di un disavanzo ordinario, sebbene, questo possa essere ripianato in 30 annualità.

Il disavanzo si può definire "tecnico" soltanto quando il disavanzo stesso sia l'effetto dell'applicazione del principio della competenza finanziaria potenziata. Più chiaramente, l'art 3 comma 13 del Dlgs 118/2011, individua situazioni di disavanzo tecnico nel caso in cui, a seguito del riaccertamento straordinario, *"i residui passivi reimputati a un esercizio sono di importo superiore alla somma del fondo pluriennale vincolato stanziato in entrata e dei residui attivi reimputati al medesimo esercizio"*. Il disavanzo tecnico si genera dunque solo a seguito del riaccertamento straordinario finalizzato al passaggio ai principi di competenza finanziaria potenziata, e come esplicitato dallo stesso art. 3, comma 13, *"la differenza può essere finanziata con le risorse dell'esercizio di riferimento o costituire un disavanzo tecnico da coprirsi nei bilanci degli esercizi successivi con i residui attivi reimputati a tali esercizi"* Ovviamente i residui attivi vengono imputati nell'esercizio finanziario in cui devono essere riscossi e i residui passivi vengono imputati nell'esercizio finanziario in cui l'obbligazione deve essere adempiuta.

Nel caso che ci occupa, invece, i residui attivi indicati nella deliberazione di G.M. 205/2018, sono risultati insussistenti e la loro eliminazione ha determinato un disavanzo ordinario che può essere ripianato in 30 annualità così come previsto dalle disposizioni del decreto di attuazione del Ministero dell'economie e delle finanze del 12 febbraio 2018, in esecuzione dell'art 3 comma 17 del decreto legislativo 118/2011 e s.m.

Per tutte le argomentazioni sopra svolte, il Collegio rileva che la situazione finanziaria del Comune di Zavattarello presenta irregolarità negli aspetti e negli istituti più significativi con riferimento soprattutto a quelli declinati nel decreto legislativo 118/2001. Tali irregolarità, potendo comportare gravi squilibri di bilancio, devono essere rimosse nel rispetto delle disposizioni giuscontabili.

A tal fine si richiede che l'Ente, con l'approvazione del conto consuntivo 2019:

- 1) Proceda alla ricognizione dei residui attivi con l'eliminazione dei crediti insussistenti e con la svalutazione di quelli di difficile esigibilità (costituzione di congruo FCDE);
- 2) Proceda alla corretta costituzione del FPV come già indicato nella deliberazione di questa Corte n. 68/2018/PRSP dell'8 marzo 2018;
- 3) Proceda al corretto accantonamento del FAL nel rispetto dell'art. 39-ter del d.l. 162/2019 convertito nella legge 8/2020;
- 4) Adotti, all'esito dei predetti riscontri contabili, le misure necessarie a ripristinare gli equilibri di bilancio e la sana gestione finanziaria dell'ente anche attraverso l'eventuale attuazione di un piano di riequilibrio pluriennale, dandone comunicazione alla Sezione

P.Q.M.

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

#### ACCERTA

- il continuo ricorso all'anticipazione di tesoreria;
- la scarsa efficienza nell'attività di riscossione delle entrate proprie;
- il mantenimento dei residui passivi provenienti dal 2015 e da esercizi precedenti;
- la incongrua determinazione del fondo crediti di dubbia esigibilità;
- la mancata costituzione del FPV per la parte degli investimenti negli esercizi contestati;
- il mancato accantonamento del FAL nel risultato di amministrazione;
- Il risultato di amministrazione dell'esercizio 2017 non conforme ai principi contabili;
- l'assenza di motivazione in ordine al disposto dell'art 192 comma 2 del decreto legislativo 50/2016 e s.m.

#### DISPONE

- 1) Che il Comune entro il termine di approvazione del conto consuntivo 2019 adotti le misure correttive necessarie affinché le risultanze del documento contabile possano rappresentare la reale situazione finanziaria dell'Ente nel rispetto delle disposizioni giuscontabili e precisamente:
  - a) la ricognizione dei residui attivi con l'eliminazione dei crediti insussistenti e con la svalutazione di quelli di difficile esigibilità e la costituzione di congruo FCDE;

- b) la costituzione di un FPV;
  - c) l'accantonamento del FAL nel consuntivo 2019 nel rispetto dell'art 39-ter del d.l. 162/2019 convertito nella legge 8/2020;
- 2) Che il Comune adotti, all'esito dei suddetti adempimenti contabili, gli eventuali provvedimenti necessari a ripristinare gli equilibri di bilancio e la sana gestione finanziaria dell'ente anche attraverso l'eventuale adozione di un piano di riequilibrio pluriennale.
- 3) Il Comune darà alla Sezione apposita comunicazione sugli avvenuti adempimenti entro 60 giorni dalla data di approvazione del conto consuntivo 2019.

DISPONE

- La trasmissione della presente pronuncia, a mezzo sistema ConTe, 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 ConTe, al Revisore dei conti di Zavattarello;
- La trasmissione della presente deliberazione all'ANAC;
- La pubblicazione della presente pronuncia sul sito internet dell'Amministrazione comunale ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato nella Camera di consiglio da remoto del 1 aprile 2020.

Il Relatore  
(Cons. Dr. Luigi Burti)

Il Presidente  
(Dr.ssa Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il  
16 aprile 2020  
Il Funzionario preposto  
al servizio di supporto

