



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott.ssa Vittoria Cerasi	Consigliere
dott.ssa Maura Carta	Consigliere
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario (relatore)
dott.ssa Valeria Fusano	Referendario
dott.ssa Adriana Caroselli	Referendario
dott.ssa Giulia Ruperto	Referendario

nella camera di consiglio del 18 gennaio 2023 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

nei confronti del comune di Zavattarello (PV)

sui rendiconti degli esercizi 2019, 2020 e 2021

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

VISTO l'articolo 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266;

VISTA la propria deliberazione 68/2018/PRSP dell'8 marzo 2018 sugli esercizi 2013, 2014 e 2015;

VISTA la propria deliberazione 56/2020/ PRSP del 16 aprile 2020 sugli esercizi 2016, 2017 e 2018;

VISTE le proprie ordinanze istruttorie 45/2020 del 28 ottobre e 52/2020 del 21 dicembre 2020, e le relative risposte;

VISTA la relazione-questionario sul rendiconto dell'esercizio 2021;

VISTA la richiesta del magistrato istruttore (SC_LOM - 23633 - Interno - 6/12/2022) di deferimento del comune di Zavattarello in adunanza pubblica per l'esame collegiale delle complessive risultanze istruttorie;

VISTA l'ordinanza della Presidente della Sezione n. 101 del 6 dicembre 2022, di convocazione dell'odierna adunanza pubblica per la trattazione della questione;

UDITO il relatore, ref. Francesco Liguori;

UDITI per il comune di Zavattarello il sindaco Simone Tiglio;

PREMESSO

1. Dall'esame delle relazioni redatte dall'organo di revisione, ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sui rendiconti degli esercizi 2019, 2020 e 2021 del comune di Zavattarello, nonché delle risposte alle ordinanze istruttorie 45/2020 del 28 ottobre e 52/2020 del 21 dicembre 2020, si ripropongono le tensioni di cassa e gli squilibri finanziari già oggetto di attenzione da parte della Sezione nell'istruttoria sugli esercizi 2013, 2014 e 2015, conclusa con deliberazione 68/2018/PRSP dell'8 marzo 2018, e sugli esercizi 2016, 2017 e 2018, definita con deliberazione 56/2020/ PRSP del 16 aprile 2020.

1.1. Con deliberazione 68/2018/PRSP dell'8 marzo 2018, infatti, la Sezione si è pronunciata sulle gestioni degli esercizi 2013, 2014 e 2015 accertando i seguenti profili critici nella gestione finanziaria e richiedendo di adottare i provvedimenti idonei a rimuoverli e in particolare, di provvedere alla verifica di congruità del fondo crediti di dubbia esigibilità e della necessità di costituire il fondo pluriennale vincolato:

- *il mancato rispetto degli obiettivi del Patto di stabilità interno negli esercizi 2013, 2014 e 2015;*
- *il reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria;*
- *la scarsa capacità di riscossione delle entrate proprie con conseguente accumulo di residui attivi di parte corrente con una significativa incidenza sul risultato di amministrazione;*

- *la scarsa capacità di smaltimento dei residui passivi di parte corrente con incidenza negativa sulla tempestività dei pagamenti;*
- *l'omesso accantonamento nel risultato di amministrazione al 1 gennaio 2015 e al 31 dicembre 2015 del Fondo crediti di dubbia esigibilità conseguente all'ingiustificato rinvio delle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui con possibile occultamento di una situazione di "maggior disavanzo";*
- *l'omessa costituzione del Fondo pluriennale vincolato nell'esercizio 2015;*
- *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.*

1.2. Con la successiva deliberazione 56/2020/ PRSP del 16 aprile 2020, inoltre, la Sezione si è pronunciata sugli esercizi 2016, 2017 e 2018 accertando:

- *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.*

e disponendo:

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.

1.3. Con ordinanze istruttorie 45/2020 del 28 ottobre e 52/2020 del 21 dicembre 2020 sono stati infine richiesti rispettivamente documenti e chiarimenti per aggiornare la posizione dell'ente locale.

2. Dall'esame delle relazioni redatte dall'organo di revisione, ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sui rendiconti degli esercizi 2019, 2020 e 2021, a parere del magistrato istruttore – che ha conseguentemente chiesto la fissazione dell'odierna adunanza pubblica per l'esame collegiale delle risultanze dell'istruttoria, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 148-bis, comma 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 – emergono nuovamente irregolarità già accertate con le deliberazioni 68/2018/PRSP e 56/2020/PRSP. Con riguardo ai rendiconti degli esercizi 2020 e 2021, inoltre, anche il revisore dei conti segnala gravi irregolarità contabili o gravi anomalie gestionali nelle proprie relazioni.

CONSIDERATO

1. *Liquidità.* – Dall'esame dei dati di cassa, come risulta anche dalla tabella di seguito riportata, dopo il minimo di € 4.871,73 al 31 dicembre 2019, si registra un significativo incremento del fondo al 31 dicembre 2020 e 2021:

	2017	2018	2019	2020	2021
Fondo cassa al 1° gennaio	189.258,43	89.783,39	47.890,92	4.871,73	513.647,44
Riscossioni	4.351.911,03	5.137.205,08	4.766.133,61	5.222.617,66	5.327.368,63
Pagamenti	4.451.386,07	5.179.097,55	4.809.152,80	4.713.841,95	5.196.616,47
Fondo di cassa al 31 dicembre	89.783,39	47.890,92	4.871,73	513.647,44	644.399,60
Residui attivi	957.767,48	996.078,29	769.658,28	1.698.596,83	2.015.328,77
Residui passivi	1.007.415,66	981.678,30	943.087,74	1.162.457,12	950.462,02
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti	9.118,91	18.263,73	25.123,10	0,00	0,00
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale			90.204,84	1.027.913,52	1.738.432,82
Fondo pluriennale vincolato per attività finanziarie					
Risultato di amministrazione al 31 dicembre	31.016,30	44.027,18	-283.885,67	21.873,63	-29.166,47
Parte accantonata					

Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12	26.084,80	35.706,30	63.997,56	68.227,28	70.863,70
Fondo anticipazioni liquidità	977,46	1.232,00	70.475,42	243.973,17	208.794,10
Fondo perdite società partecipate					
Fondo contenzioso					
Altri accantonamenti	3.731,41	5.097,95	6.464,49	6.464,49	3.900,00
Totale parte accantonata	30.793,67	42.036,25	140.937,47	318.664,94	283.557,80
Parte vincolata					
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili					
Vincoli derivanti da trasferimenti				68.500,00	68.500,00
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui					
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente					
Altri vincoli					
Totale parte vincolata	0,00	0,00	0,00	68.500,00	68.500,00
Parte destinata agli investimenti					
Totale parte destinata agli investimenti					
Totale parte disponibile	222,63	1.990,93	-424.823,14	-365.291,31	-381.224,27

I dati SIOPE fino a tutto il mese di novembre 2022, tuttavia, mostrano una netta flessione del fondo cassa a € 45.280,85 quale risultante di riscossioni per € 3.592.573,82 e pagamenti per € 4.191.692,57.

1.1. Anche i residui attivi crescono significativamente da € 769.658,28 nel 2019 a € 1.698.596,83 nel 2020 e € 2.015.328,77 nel 2021, riproponendo le difficoltà di riscossione già alla base del pluriennale ricorso alle anticipazioni di tesoreria e di liquidità. Quanto alla prima, peraltro, si rileva nel triennio in esame una flessione da € 1.916.646,79 nel 2019, anno in cui l'anticipazione viene restituita solo in parte con la conseguente attivazione del parametro 3.2 *Anticipazioni chiuse solo contabilmente*, a € 1.643.304,31 nel 2020, esercizio in cui viene restituita anche la quota residua del precedente, fino a € 1.321.986,22 nel 2021, anno in cui la pur consistente anticipazione diminuisce del 20 per cento rispetto all'esercizio precedente e raggiunge il minimo dal 2016 in poi. Alla data del 1° dicembre 2022, inoltre, i dati SIOPE espongono incassi al titolo 7 dell'entrata per € 618.482,56 e pagamenti per € 182.704,62 al titolo 5 della spesa. Si tratta, in ogni caso, di importi sempre consistenti avuto riguardo alle dimensioni del bilancio del comune.

1.2. Quanto all'anticipazione di liquidità, dopo l'adesione alla prima edizione del 2013 per € 42.061,84 (€ 34.065,93 residui al 31 dicembre 2021), il comune di Zavattarello nel 2020 ha fatto ricorso anche all'anticipazione prevista dagli articoli 115 e 116 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, per altri € 208.794,14. Nonostante la non trascurabile spesa per interessi passivi (€ 80.000,00 circa dal 2017 al 2021), tuttavia, l'indicatore di tempestività dei pagamenti

pubblicato fino al 2020 sul lacunoso sito istituzionale dell'ente locale si attesta costantemente oltre i limiti di legge. Nulla è dato sapere, invece, sulla tempestività dei pagamenti nel 2021, per essere stato omesso il *prospetto attestante l'importo dei pagamenti, relativi a transazioni commerciali, effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dal d.lgs. n. 231/2002, nonché l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti di cui all'art. 33, d.lgs. n. 33/2013* (risposta alla domanda 6.2 della *Sezione II - Gestione finanziaria* della relazione sul rendiconto 2021). Ancora nel 2021, comunque, dopo le pronunce della Corte costituzionale del 2020 e 2021, l'accantonamento a FAL, limitato alla sola nuova anticipazione del 2020, non risulta conforme a quanto previsto dalle nuove regole dettate dall'articolo 52 del decreto- legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito con modificazioni dalla legge 23 luglio 2021, n. 106.

1.3. Si segnalano, infine, la mancata valorizzazione della cassa vincolata, pur in presenza di accantonamenti vincolati per ristori e trasferimenti emergenziali, e l'omessa certificazione della perdita di gettito dell'esercizio 2021, che con decreto del direttore centrale per la finanza locale del Ministero dell'interno del 21 settembre 2022, è stata sanzionata con la trattenuta dai trasferimenti erariali dell'importo di € 17.504,96 da applicare in tre annualità a decorrere dall'anno 2023 per € 5.834,99 nel primo anno, per € 5.834,99 nel secondo per € 5.834,98 nel terzo.

2. *Veridicità dei saldi ed equilibri finanziari.* – Dai dati in esame sopra riportati emerge per la prima volta nel rendiconto dell'esercizio 2019 un disavanzo di amministrazione disponibile pari a - € 424.823,14 (il risultato disponibile era pari a € 2.567,94 nel 2016, a € 222,63 nel 2017 e a € 1.990,93 nel 2018), oggetto di un tardivo piano di rientro approvato soltanto il 19 ottobre 2020. Con l'approvazione del rendiconto dell'esercizio 2021, inoltre, è stato accertato un ulteriore disavanzo rispetto al disavanzo di amministrazione disponibile al 31 dicembre 2020. I risultati negativi, peraltro, si compongono di plurimi disavanzi: da riaccertamento straordinario dei residui, da determinazione del fondo crediti di dubbia esigibilità secondo il metodo ordinario, da accantonamento del fondo per l'anticipazione di liquidità, e disavanzi ordinari. Il saldo di amministrazione reale dell'esercizio 2021, in particolare, non corrisponde, tuttavia, alla rappresentazione contenuta nei documenti dell'ente locale, viziati dalla violazione

di diverse disposizioni di legge e principi contabili: l'accantonamento a FAL è limitato alla sola anticipazione del 2020 e non comprende anche l'importo residuo al 31 dicembre 2021 dell'anticipazione erogata al comune di Zavattarello nel 2013 (€ 34.065,93); è omesso l'accantonamento del fondo di garanzia dei debiti commerciali; è incongruo il fondo crediti di dubbia esigibilità, per essere stato calcolato esclusivamente sui residui del titolo 1 dell'entrata e non anche sui residui del titolo 3.

2.1. Oltre a quanto sopra ricapitolato, la verifica degli equilibri espone quanto segue nel triennio in esame:

	2019	2020	2021
O1) Risultato di competenza di parte corrente	-40.739,38	-250.921,72	-35.581,74
O2) Equilibrio di bilancio di parte corrente	-40.739,38	-250.921,72	-38.218,16
O3) Equilibrio complessivo di parte corrente	-70.397,23	-250.921,72	-35.653,67
W1) Risultato di competenza	-40.116,06	376.070,35	-56.387,01
W2) Equilibrio di bilancio	-40.116,06	376.070,35	-59.023,43
W3) Equilibrio complessivo	-69.773,91	376.070,35	-56.458,94

con il seguente commento del revisore dei conti con riferimento all'esercizio 2021:

L'Organo di revisione rileva il mancato raggiungimento dei vincoli di finanza pubblica di cui ai commi 820 e 821 del citato art. 1 della L. 145/2018, in applicazione di quanto previsto dalla Circolare MEF RGS n° 3/2019 del 14 febbraio 2019. Tale risultato attesta un disequilibrio della gestione di competenza significativo, che aggrava una situazione già deteriorata da un disavanzo particolarmente importante per la dimensione finanziaria del Comune di Zavattarello. Nel corso del 2021 non è stato possibile fare alcun tipo di segnalazione in quanto la nomina è avvenuta nelle ultime settimane dell'anno e non si è avuto il tempo di inquadrare la situazione finanziaria dell'Ente. Con l'espressione del parere al rendiconto 2021 le situazioni di criticità rilevate sono state numerose.

2.2. Nell'esercizio 2021, infine, risultano attivi i parametri deficitari 2.8 Incidenza degli incassi delle entrate proprie sulle previsioni definitive di parte corrente deficitario se minore del 22% e 12.4 Sostenibilità disavanzo effettivamente a carico dell'esercizio deficitario se maggiore del 1,20%.

3. *Gravi irregolarità rilevate dal revisore dei conti.* – Dall'esame della relazione del revisore sul rendiconto dell'esercizio 2021 si rileva, tra l'altro, la risposta affermativa alla prima domanda della Sezione I - Domande preliminari (L'organo di revisione, nel corso del 2021, ha rilevato gravi irregolarità contabili o gravi anomalie gestionali e/o suggerito misure correttive non adottate dall'Ente?) con le seguenti specificazioni:

1. *Si rileva che i pagamenti dei debiti pregressi per complessivi € 208.794,14, relativi alle posizioni debitorie rilevate dalla piattaforma dei debiti commerciali cod. verifica 23042152754202113525 di € 198.666,03, oltre IVA, sono stati erroneamente autorizzati su un apposito capitolo del titolo 4 della spesa, anziché sugli stanziamenti originari di parte corrente. A tal riguardo si prende atto di quanto contenuto nella nota prot. 3913 del 29 luglio 2022, precisando che nel proseguo dell'attività di revisione verrà attentamente monitorato l'attività contabile in generale dell'ente, ed in particolare la corretta rappresentazione della riduzione del FAL.*

2. *Conciliazione del risultato di amministrazione: dalla verifica effettuata emerge una differenza di € 194,14 applicando al conteggio il risultato di amministrazione relativo all'anno 2020, così come riportato nella relazione del precedente organo di revisione e come riportato nella delibera del Consiglio Comunale di approvazione del rendiconto 2020, pari ad € 22.067,77. Tale differenza si è probabilmente determinata per un'errata quantificazione dei residui che l'ufficio finanziario dell'Ente non è riuscito a giustificare. Tale differenza potrebbe aver determinato un diverso risultato di amministrazione dell'anno 2020.*

3. *L'Organo di revisione, non è stato informato sullo stato di attuazione del piano di recupero del disavanzo previsto dall'art. 188, comma 1 del TUEL. Da una verifica dell'attività degli organi dell'Ente non risultano attività di monitoraggio semestrali, previste dal medesimo riferimento normativo.*

4. *Spese di rappresentanza.* – Le spese di rappresentanza sostenute annualmente dagli organi di governo, benché pari a zero in tutti gli esercizi dal 2016 al 2019, non risultano pubblicate sul sito istituzionale successivamente all'esercizio 2018, né trasmesse alla Sezione se non per i soli esercizi 2018 e 2019. Non sono pertanto note le spese sostenute negli esercizi 2020 e 2021, i cui prospetti non risultano né pubblicati, né trasmessi.

5. L'intervento svolto dal sindaco nell'adunanza pubblica, prendendo le mosse dal contesto della crisi pandemica, ha evidenziato, tra l'altro, che il volume del bilancio dell'ente locale rispecchia anche spese per servizi di solito non presenti in altri comuni di analoghe dimensioni, come la RSA. Sono state peraltro riconosciute alcune delle irregolarità segnalate dal revisore sia nel parere sul rendiconto 2021 che nel questionario sul medesimo rendiconto, con l'impegno a rimuoverle per il futuro. Quanto al piano di rientro dall'ulteriore disavanzo maturato nel 2021, finanziato dalla minore spesa di personale cessato dal servizio per circa 35 mila euro, il sindaco ha espresso la propria perplessità, riservandosi la segnalazione alla Prefettura di Pavia, per non avere il revisore ancora emesso il prescritto parere sulla proposta di deliberazione consiliare. A domanda del magistrato relatore, infine, è stato chiarito che il comune di Zavattarello si è fatto carico della realizzazione di una nuova caserma dei Carabinieri finanziata anche con trasferimenti regionali, i cui prezzi sono stati rivisti in aumento dal progetto definitivo al progetto esecutivo con un quadro economico di circa € 2.150.000,00. Il maggior importo complessivo dell'intervento determinerà un maggior impegno finanziario diretto del comune di Zavattarello.

5.1. Nell'adunanza pubblica il sindaco ha altresì depositato documentazione relativa all'esercizio 2022, che espone una notevole crescita dei residui attivi e passivi rispetto al 2021 e conferma una significativa riduzione del fondo cassa al 15 dicembre 2022, nonché i prospetti sulla tempestività dei pagamenti con un IPT di 52,05 nel 2020 ridottosi a 24,40 nel 2021 e nuovamente risalito a 41,48 al 15 dicembre 2022.

5.2. La Sezione si riserva di valutare gli elementi emersi dalla documentazione depositata in adunanza insieme con gli esiti degli approfondimenti richiesti con la presente pronuncia, secondo le previsioni dell'articolo 148-bis, comma 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia – dall'esame delle relazioni del revisore dei conti, redatte ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e 167, della

legge 23 dicembre 2005, n. 266, sui rendiconti 2019, 2020 e 2021 del comune di Zavattarello (PV):

– accerta, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 148-*bis*, comma 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267:

- una rappresentazione dei risultati di amministrazione non corrispondente ai principi contabili generali di veridicità e correttezza;
- l'incongruità del fondo crediti di dubbia esigibilità;
- l'insufficiente accantonamento al fondo per la restituzione dell'anticipazione di liquidità nell'esercizio 2021;
- il mancato ripiano, in violazione dell'articolo 188 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, dell'ulteriore disavanzo dell'esercizio 2021;
- il mancato rispetto dei termini di legge per i pagamenti dei debiti commerciali;
- l'omesso accantonamento del fondo di garanzia dei debiti commerciali nel bilancio di previsione e nel rendiconto dell'esercizio 2021;
- il reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria;
- l'omessa certificazione della perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica da COVID-19 nell'esercizio 2021;

– invita l'ente locale:

- a rafforzare la capacità di riscossione, in particolare delle entrate tributarie e del recupero dell'evasione dei tributi propri, anche con una più stretta vigilanza sull'operato degli affidatari del servizio;
- a rispettare puntualmente i pertinenti principi contabili per la corretta determinazione del fondo crediti di dubbia esigibilità, sia sotto il profilo sostanziale, sia sotto il profilo motivazionale;
- a redigere, pubblicare e trasmettere regolarmente i prospetti delle spese di rappresentanza sostenute annualmente dagli organi di governo, anche se pari a zero;
- a completare e aggiornare regolarmente la sezione *Amministrazione trasparente* del sito istituzionale;

- richiede al revisore dei conti di riferire dettagliatamente entro sessanta giorni dalla comunicazione di questa pronuncia, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 148-bis, comma 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sulle misure correttive adottate per rimuovere le irregolarità accertate e ripristinare gli equilibri di bilancio;
- richiede al comune di trasmettere tramite ConTe nello stesso termine il bilancio di previsione 2023 corredato dalla relazione del revisore dei conti;
- dispone la trasmissione di questa deliberazione al sindaco, nella sua qualità di presidente del consiglio comunale, affinché ne informi l'assemblea;
- richiede al comune di Zavattarello di trasmettere tramite l'applicativo ConTe la presa d'atto dei contenuti di questa pronuncia da parte del consiglio comunale;
- dispone la trasmissione di questa pronuncia all'ufficio di procura in sede per le valutazioni di competenza sul punto 1.3 con riferimento all'omessa certificazione della perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica da COVID-19 dell'esercizio 2021;
- dispone la pubblicazione di questa deliberazione sul sito istituzionale del comune, come richiesto dall'articolo 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato nella camera di consiglio del 18 gennaio 2023.

Il relatore
(Francesco Liguori)

Il Presidente
(Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il 20 gennaio 2023

Il Funzionario preposto
al servizio di supporto
(Susanna De Bernardis)