



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. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott. Donato Centrone	Primo referendario
dott.ssa Rossana De Corato	Primo referendario (relatore)
dott. Giovanni Guida	Primo referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Primo referendario

nell'adunanza pubblica dell'10 ottobre 2018

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

viste le leggi 21 marzo 1953, n. 161, e 14 gennaio 1994, n. 20;

vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo;

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

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 d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

udita il Responsabile del Servizio Finanziario del Comune di Robbiate, Rag. Giuseppina Lucido, intervenuta unitamente al Sindaco ed al Revisore di conti;

udito il relatore, Primo Referendario dott. ssa Rossana De Corato.

Premesso in fatto

In sede di esame dei questionari trasmessi dall'organo di revisione del Comune di Robbiate (LC), relativi al bilancio di previsione 2015 e al rendiconto 2015, redatti ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge n. 266 del 2005, come integrato dall'art. 3 del decreto-legge n. 174 del 2012, convertito dalla legge n. 213 del 2012, nonché della successiva attività istruttoria (istanze del 12 settembre 2017, 13 e 19 aprile 2018 e risposte del 25 settembre 2017, 17 e 25 aprile 2018), era emersa la necessità di approfondire i seguenti profili di potenziale criticità finanziaria:

1) Errato accantonamento del FCDE in sede di riaccertamento straordinario dei residui e sussistenza di un disavanzo di amministrazione al 1° gennaio 2015 per l'importo di € - 235.894,82;

2) Errato accantonamento del FCDE in sede di rendiconto 2015.

Sulla base di quanto sinteticamente esposto, il magistrato istruttore, visto l'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, aveva chiesto il deferimento delle questioni sopra esposte all'esame collegiale della Sezione. In particolare, alla luce delle considerazioni contenute nelle risposte istruttorie fornite dall'ente, non parse, ad un primo esame, integralmente aderente alle disposizioni del d.lgs. n. 118 del 2011, e dei Principi contabili allegati, si era ritenuto necessario, in sede di ordinanza di convocazione in adunanza pubblica, richiedere ulteriori chiarimenti ai competenti uffici interni del Comune.

Il Comune di Robbiate non si è presentato all'adunanza pubblica convocata per il giorno 23 maggio 2018, ma si è limitato a trasmettere, in data 22 maggio 2018, ulteriore documentazione. All'esito dell'adunanza pubblica del 23 maggio 2018, la Sezione ha depositato, in data 2 luglio 2018, la deliberazione n. 201/2018/PRSP, con la quale, sulla scorta delle motivazioni ivi esplicitate, ed alle quali si fa rinvio, ha accertato:

1) l'errato e probabilmente insufficiente accantonamento nel risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015 e al 31 dicembre 2015 del Fondo crediti di dubbia esigibilità.

Di conseguenza, la Sezione ha disposto, ai sensi dell'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, che il Comune di Robbiate, entro il termine di 60 giorni dal ricevimento della pronuncia di accertamento n. 201/2018/PRSP, adotti i provvedimenti idonei a

rimuovere le criticità riscontrate e, in particolare, fornisca tutte le informazioni richieste sulla quantificazione del FCDE al 31 dicembre 2017, unitamente all'adozione dei provvedimenti correttivi idonei a ristabilire gli equilibri di bilancio dell'ente, qualora la rideterminazione del Fondo crediti di dubbia esigibilità, riferita alla gestione in corso, dovesse evidenziare una situazione di disavanzo di amministrazione.

In data acquisita al protocollo in data 1° agosto 2018 (Prot. Cdc n. 8763), il Comune di Robbiate ha inviato la seguente documentazione:

- Elenco dei residui attivi conservati per ogni categoria di entrata considerato ai fini della determinazione del fondo crediti di dubbia esigibilità, con indicazione della media realizzata al 1 dicembre 2017;
- Elenco dei capitoli dei residui attivi inclusi ed esclusi dal FCDE al 31 dicembre 2017;
- Importo del fondo accantonato per ciascuna categoria d'entrata risultante dalla percentuale di complemento a 100 della media di riscossione dei residui al 31 dicembre 2017.

Preso atto della documentazione inviata ai sensi dell'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, il magistrato istruttore, in data 21 settembre 2018, ha chiesto alla Presidente della Sezione la fissazione di una camera di consiglio al fine di esaminare, collegialmente, le misure adottate dal Comune di Robbiate a seguito della deliberazione n. 201/2018/PRSP. Il Presidente della Sezione ha fissato la camera di consiglio per il giorno 26 settembre 2018 per valutare, sulla base dei provvedimenti adottati, il superamento degli accertamenti di irregolarità finanziaria e contabile contenuti nella deliberazione n. 201/2018/PRSP.

All'esito della camera di consiglio, la Sezione ha emesso l'ordinanza istruttoria n. 64/2018 con la quale ha disposto la convocazione in adunanza pubblica del Comune di Robbiate per il giorno 10 ottobre 2018, non avendo ritenuto superati i rilievi e considerato che dalla documentazione trasmessa dall'ente, emergevano alcune criticità in merito alla quota di FCDE accantonata al 31 dicembre 2017, a fronte della diversa quantificazione risultante dal "*calcolo dell'accantonamento a FCDE*" inviato dal medesimo ente a corredo della nota di risposta suindicata.

Considerato in fatto e diritto

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 decreto-legge n. 174 del 2012, convertito dalla legge n. 213 del 2012, ha introdotto nel d.lgs. n. 267 del 2000 l'art. 148-*bis*, il quale prevede che la 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 tengano conto anche delle partecipazioni in società alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici locali e di servizi strumentali. In base al predetto art. 148-*bis*, comma 3, 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”*, ed a trasmetterli alla Corte, in modo che la magistratura contabile possa verificare, nei successivi trenta giorni, se gli stessi siano idonei a rimuovere le irregolarità ed 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 hanno istituito tipologie di controllo finalizzati ad evitare danni agli equilibri di bilancio, che si collocano su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa e sono compatibili con l'autonomia di regioni, province e comuni in forza del supremo interesse alla legalità finanziaria ed 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 ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

Le misure correttive adottate dal Comune di Robbiate

La scrivente Sezione regionale di controllo con deliberazione Lombardia n. 201/2018/PRSP, ha disposto che fossero assunti dall'ente i provvedimenti idonei a rimuovere le criticità riscontrate ed ha invitato il Comune a trasmettere, entro il termine di 60 giorni dal ricevimento della predetta pronuncia, unitamente a tutta la documentazione necessaria, la quantificazione del FCDE al 31 dicembre 2017, disponendo che venissero adottati i provvedimenti correttivi idonei a ristabilire gli equilibri di bilancio dell'ente, qualora la rideterminazione del Fondo crediti di dubbia esigibilità, riferita alla gestione in corso, avesse evidenziato una situazione di disavanzo di amministrazione. Il Comune di Robbiate, in sede di attuazione del dispositivo della suddetta pronuncia specifica ha trasmesso la documentazione richiesta in merito al FCDE calcolato al 31 dicembre 2017; mentre, con riferimento all'adozione di misure correttive si è limitata a riferire che: *“...In sede di equilibri e assestamento di bilancio 2018 con atto n. 31 del 27/07/2018 il consiglio comunale ha provveduto come da norma alla rideterminazione del fondo crediti di dubbia esigibilità finanziandolo con entrate proprie. Si ritiene che il fondo accantonato nel bilancio di previsione 2018/2021 sia adeguato e conforme alle disposizioni di legge ed ai principi contabili emanati. In sede di rendiconto dell'esercizio 2018 questo ente verificherà l'accantonamento al Fondo*

crediti di dubbia esigibilità attraverso Vostre indicazione e pertanto adottando tutti i provvedimenti necessari al fine del rispetto di tali indicazioni...". Nessuna documentazione a supporto è stata allegata alle controdeduzioni fornite in data 1° agosto 2018.

Con riferimento al FCDE calcolato al 31 dicembre 2017, il Comune di Robbiate ha inviato il *"Calcolo accantonamento fondo crediti di dubbia esigibilità conto di bilancio al 23-07-2018"*, estratto dal sistema di contabilità utilizzato dall'ente, dal quale si evince che il FCDE "accantonabile" a fronte dell'applicazione del calcolo della media semplice (cfr. es. n. 5 dell'allegato 4/2 al D.Lgs n. 118/2011) è quantificabile in complessivi € 1.001.101,99, a fronte di residui attivi riportati nel conto del bilancio di € 1.715.541,57; inoltre, le entrate considerate ai fini del suddetto calcolo sono state tutte incluse tra quelle individuate dallo stesso ente per la relativa svalutazione (cfr. Elenco dei capitoli dei residui attivi inclusi ed esclusi dal FCDE al 31 dicembre 2017).

Unitamente a quanto inviato, il Comune ha fornito un ulteriore prospetto denominato *"Composizione dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità e al fondo svalutazione crediti - Esercizio finanziario 2017"*, dal quale risulta concretamente accantonato a titolo di FCDE al 31 dicembre 2017, l'importo complessivo di € 313.522,34, riferito alle seguenti voci di residui attivi *"imposte, tasse e proventi assimilati"* (€ 212.709,74) e *"proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti"* (€ 100.812,60). Il suindicato prospetto, utilizzato dal Comune ai fini del calcolo del FCDE effettivamente accantonato nel risultato di amministrazione 2017, non trova corrispondenza sia numerica che nominativa, rispetto a quanto riportato nelle tabelle indicanti il *"Calcolo accantonamento fondo crediti di dubbia esigibilità conto di bilancio al 23-07-2018"*. Nel corso della discussione orale, il Responsabile del Servizio Finanziario del Comune ha dichiarato che nel 2015 è stata applicata la riduzione al 36% del FCDE, mentre nel 2017 la riduzione è stata al 70%, così come previsto dalla legge. A tal proposito, il magistrato istruttore ha evidenziato che agli atti non è stata prodotta la documentazione necessaria per giustificare e comprendere le ragioni per cui non vi è coincidenza tra i residui considerati nel prospetto del *"calcolo del FCDE"* e quello riferito alla *"composizione del FCDE"*.

La valutazione della Sezione sulle misure correttive adottate dal Comune

Come esposto, la Sezione, con la deliberazione n. 201/2018/PRSP, facendo seguito all'accertamento di alcune irregolarità contabili emerse esaminando le relazioni/questionario dell'organo di revisione sul bilancio 2015 e rendiconto 2015 (errato e probabilmente insufficiente accantonamento nel risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015 e al rendiconto 2015 del FCDE), ha disposto, ai sensi dell'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, che il Comune di Robbiate, entro il termine di 60 giorni dal ricevimento della pronuncia, adotti i provvedimenti idonei a rimuovere le criticità riscontrate e, in particolare, di fornire tutte le informazioni richieste sulla quantificazione del FCDE al 31 dicembre 2017, unitamente all'adozione dei provvedimenti correttivi idonei a ristabilire gli equilibri di bilancio dell'ente, qualora la rideterminazione del Fondo crediti di dubbia esigibilità, riferita alla gestione in corso, dovesse evidenziare una situazione di disavanzo di amministrazione.

Il Comune nel rendiconto 2017 ha accantonato a titolo di FCDE l'importo complessivo di € 313.522,34 a fronte di un calcolo del FCDE effettuato con la media semplice, fornito dallo stesso ente, di € 1.001.101,99; inoltre, dalla BDAP (Banca dati amministrazioni pubbliche) risulta che, al 31 dicembre 2017, la "parte disponibile" del risultato di amministrazione ammontava a soli € 14.831,91. Tale dato induce a ritenere che anche nell'esercizio 2017, così come verosimilmente avvenuto in sede di riaccertamento straordinario dei residui (al 1° gennaio 2015) e nel rendiconto 2015 (al 31 dicembre 2015) ed accertato nella suddetta deliberazione n. 201/2018/PRSP, l'ente ha errato nel calcolo del FCDE, ha sottostimato l'entità dello stesso, nonostante la presenza di cospicui residui attivi "svalutabili", così come, d'altra parte, confermato dal medesimo Comune nel documento contenente il "*Calcolo accantonamento fondo crediti di dubbia esigibilità conto di bilancio al 23-07-2018*". Né l'ente ha adeguatamente indicato le motivazioni che l'hanno indotto ad accantonare un importo minore; invero, anche a voler considerare possibile la decurtazione al 70% del FCDE - la quale è da ritenersi assolutamente inapplicabile in sede di rendiconto, essendo stata prevista dal legislatore solo ed esclusivamente in sede di bilancio di previsione - comunque, il FCDE effettivamente accantonato (€ 313.522,34) non costituisce, di certo, il 70% di € 1.001.101,99.

In buona sostanza, se il Comune di Robbiate avesse calcolato correttamente il FCDE al 31 dicembre 2017, nel rispetto dei principi contabili armonizzati, avrebbe chiuso il rendiconto 2017 con un significativo disavanzo di amministrazione (circa € 700.000,00), da ripianare ai sensi e per gli effetti dell'art. 188 del D.Lgs n. 267/2000 e ss. mm. e ii.. Inoltre, con riferimento all'esercizio in corso, il Comune non ha fornito alcun elemento ulteriore che possa consentire alla Sezione di considerare superato il rilievo, ovvero di verificare l'adozione di misure correttive idonee a ristabilire gli equilibri di bilancio. La Sezione, pertanto, pur prendendo atto di quanto affermato dall'ente (cfr. nota del 1° agosto 2018) in merito alla dichiarata disponibilità a verificare "...l'accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità attraverso Vostre indicazione e pertanto adottando tutti i provvedimenti necessari al fine del rispetto di tali indicazioni...", non ritiene che siano state adottate misure correttive idonee a superare le suindicate criticità.

In proposito, l'art. 188-*quater* del TUEL dispone che agli enti locali che presentino, nell'ultimo rendiconto deliberato, un disavanzo di amministrazione (ovvero debiti fuori bilancio, ancorché da riconoscere), nelle more della variazione di bilancio che dispone la copertura del disavanzo (o del riconoscimento e finanziamento del debito fuori bilancio), "è fatto divieto di assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge. Sono fatte salve le spese da sostenere a fronte di impegni già assunti nei precedenti esercizi".

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, sulla base dell'esame delle misure correttive adottate dal Comune di Robbiate (LC), ex art. 148-*bis* del d.lgs. n. 267 del 2000, a seguito degli accertamenti contenuti nella deliberazione n. 201/2018/PRSP e di quanto acquisito successivamente agli atti d'ufficio

accerta

la rideterminazione del fondo crediti di dubbia esigibilità, da accantonare nel risultato d'amministrazione, al 31 dicembre 2017 (effetto dell'ordinaria e annuale attività di revisione dei residui attivi, preliminare all'approvazione del rendiconto)

preclude

ai sensi dell'art. 148-*bis* del d.lgs. n. 267 del 2000, nelle more dell'approvazione di ulteriore delibera di Consiglio comunale che formalizzi e programmi il percorso e le

modalità di ripiano della quota di disavanzo d'amministrazione al 31 dicembre 2017 (pari a circa € 700.000,00), l'assunzione di impegni ed il pagamento di spese per servizi non espressamente previsti dalla legge, con eccezione del pagamento di impegni già assunti nei precedenti esercizi.

Dispone, altresì, la pubblicazione della presente pronuncia, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33 del 2013, sul sito internet dell'Amministrazione, nonché la trasmissione al Sindaco del Comune di Robbiate, al Presidente del Consiglio comunale e al Collegio dei revisori dei conti.

Il magistrato relatore
(Rossana De Corato)

Il Presidente
(Simonetta Rosa)

Depositata in segreteria

07/11/2018

Il Direttore della segreteria
(Daniela Parisini)