



REPUBBLICA ITALIANA

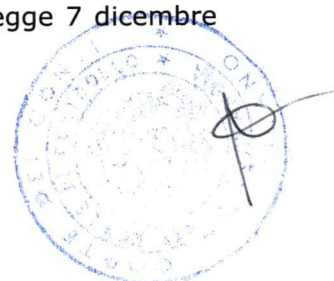
**LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA**

composta dai magistrati:

dott. 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. Paolo Bertozzi	Primo Referendario (Relatore)
dott. Giovanni Guida	Primo Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Primo Referendario
dott. Ottavio Caleo	Referendario
dott.ssa Marinella Colucci	Referendario

nella camera di consiglio del 19 dicembre 2018

visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;
vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;
visto il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;
vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;
vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;
visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL);
vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;
visto l'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006);
visto l'art. 3 del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213;



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;

esaminate le relazioni dell'Organo di revisione contabile del Comune di **Cilavegna** (PV) sui rendiconti degli esercizi da 2012 a 2016, pervenute a questa Sezione regionale;

vista la nota istruttoria n. 4118 del 21 aprile 2015 e la risposta fornita dall'ente con nota n. 4376 del 26 maggio 2015;

vista la relazione del magistrato istruttore del 26 ottobre 2015;

esaminata la memoria trasmessa dall'ente in data 2 novembre 2015;

vista l'ordinanza istruttoria n. 230/2015, emessa a seguito dell'adunanza del 24 novembre 2015 e la risposta trasmessa dall'ente con note n. 9712 del 14 dicembre 2015 e n. 640 del 29 gennaio 2016;

vista nota istruttoria n. 4872 del 21 gennaio 2016;

vista la relazione del magistrato istruttore del 10 aprile 2016;

uditi nell'adunanza del 13 aprile 2016 i rappresentanti dell'amministrazione comunale;

vista l'ordinanza istruttoria n. 51/2016, emessa nella camera di consiglio del 27 aprile 2016 e la risposta fornita dall'ente con nota n. 3423 dell'11 maggio 2016;

vista la nota istruttoria n. 18687 del 14 novembre 2016 sui rendiconti degli esercizi 2014 e 2015 e le risposte fornite dall'ente con note n. 9702 del 20 dicembre 2016 e n. 329 del 17 gennaio 2017;

vista la relazione del magistrato istruttore del 19 dicembre 2018;

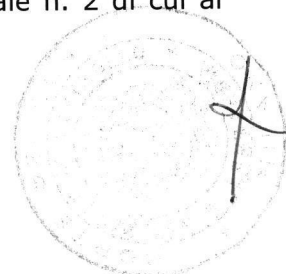
udito nella camera di consiglio del 19 dicembre 2018, il Magistrato istruttore dott. Paolo Bertozzi.

Premesso in fatto

Con Ordinanza del Presidente n. 210/2015 del 27 ottobre 2015, la Sezione regionale di controllo per la Lombardia è stata convocata nella pubblica adunanza del 10 novembre 2015 per procedere all'esame della situazione finanziaria del Comune di Cilavegna (PV) quale emersa dalla Relazione-Questionario sull'esercizio 2013 trasmessa dall'Organo di revisione dell'ente tramite il sistema Si.Qu.E.L. ai sensi dell'art. 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

Dall'esame della predetta Relazione sono emersi i profili di criticità di seguito riportati:

- le maggiori entrate registrate alla risorsa "entrate da sanzioni amministrative per violazione codice della strada";
- l'elevato ammontare dei residui attivi dei titoli I e III derivanti dalla gestione di competenza, con superamento del parametro di deficitarietà strutturale n. 2 di cui al D.M. 18 febbraio 2013;



- la lenta riscossione dei residui attivi dei medesimi titoli derivanti da accertamenti in esercizi pregressi;
- l'errata imputazione ai capitoli dei servizi per conto terzi di voci di spesa non consentite dai principi contabili;
- La mancata trasmissione della nota informativa, di cui all'art. 6. comma 4, del decreto-legge n. 95/2012 "non disponibile" per gli esercizi 2012 e 2013;
- Le perdite di esercizio registrate dall'Azienda speciale "Casa Serena" e dal Consorzio intercomunale sviluppo alta Lomellina (C.I.P.A.L.).

Il Comune, che non ha ritenuto di intervenire nella pubblica adunanza mediante propri rappresentanti, con nota n. 8724 del 2 novembre 2015, ha fatto pervenire una memoria con la quale ha fornito alcuni chiarimenti sui rilievi contestati.

A seguito dell'adunanza, la Sezione, ravvisata la necessità di acquisire ulteriori informazioni e atti documentali sulla situazione finanziaria dell'ente, ha emesso l'Ordinanza istruttoria n. 230/2015 del 24 novembre 2015.

Con note n. 9712 del 14 dicembre 2015 e n. 640 del 29 gennaio 2016 il Comune di Cilavegna ha trasmesso quanto richiesto ad integrazione dell'istruttoria.

Dall'esame della documentazione prodotta sono emerse ulteriori criticità nella gestione finanziaria dell'ente con particolare riferimento alla corretta contabilizzazione degli accertamenti di entrata imputati all'esercizio 2013 anche agli effetti del rispetto delle norme di coordinamento della finanza pubblica.

La situazione finanziaria del Comune è stata quindi nuovamente deferita all'esame collegiale della Sezione convocata nell'adunanza pubblica del 13 aprile 2016, in relazione ai seguenti ulteriori rilievi:

- il maggior accertamento di entrate da Sanzioni amministrative per violazioni del Codice della Strada di euro 58.000 imputate all'esercizio 2013 per effetto della determinazione del Responsabile del servizio n. 51 del 31 dicembre 2015 (e che l'ente comunica essere la prudenziale iscrizione della somma di euro 89.825,70 derivante dal raddoppio delle sanzioni in conseguenza del mancato pagamento dei verbali dal 1 settembre 2012 e il 30 marzo 2013) che non sembra essere conforme ai principi contabili ed in particolare al principio di prudenza;
- l'accertamento al titolo III della somma di euro 610.000 a titolo di canone per la concessione del servizio farmaceutico comunale è stato effettuato con la determina n. 167 del 23 dicembre 2013 di aggiudicazione del servizio ed imputato all'esercizio 2013, mentre il contratto di concessione con il quale la parte privata ha assunto formalmente l'obbligo di corrispondere il canone concordato è stato stipulato il 6 marzo 2014;

All'esito della predetta adunanza in cui sono intervenuti anche i rappresentanti dell'amministrazione comunale che hanno fornito ulteriori chiarimenti rispetto alla memoria già depositata, la Sezione, ritenuto necessario acquisire altre informazioni e atti documentali

in ordine ai rilievi contestati, ha emesso l'ordinanza istruttoria n. 51/2016 del 27 aprile 2016, cui il Comune ha dato riscontro con la nota n. 3523 dell'11 maggio 2016.

In considerazione dei tempi intercorsi per la ricostruzione della situazione contabile e finanziaria relativa alle maggiori entrate per sanzioni del codice della strada che ha richiesto ulteriori approfondimenti istruttori e, ravvisata la necessità di verificarne la ricorrenza e la regolarità anche nei successivi esercizi finanziari, il Magistrato istruttore ha ritenuto di estendere il presente controllo anche ai rendiconti degli esercizi 2014, 2015 e 2016.

Con la nota n. 18687 del 11 novembre 2016 sono stati chiesti chiarimenti in ordine alle risultanze contabili dei rendiconti 2014 e 2015 anche in riferimento alle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, cui il Comune di Cilavegna ha dato riscontro con le note 9702 del 21 dicembre 2016 e 329 del 18 gennaio 2017.

L'esame della documentazione acquisita, oltre a confermare l'irregolarità dei maggiori accertamenti sulle entrate da sanzioni del codice della strada riscontrate anche nell'esercizio 2014, ha evidenziato alcune criticità nelle operazioni di riaccertamento straordinario di residui, da ritenersi tuttavia di gravità non tale da alterare gli equilibri di bilancio dell'ente.

La Sezione ha ritenuto quindi di procedere anche all'esame del rendiconto dell'esercizio 2016 sulla base della relazione dell'Organo di revisione dell'ente e sui dati contabili trasmessi mediante il sistema BDAP dal quale non sono emerse gravi criticità contabili e finanziarie.

Tutto ciò premesso, il Magistrato istruttore, ravvisata la necessità di concludere l'attività di controllo sulla gestione finanziaria del Comune di Cilavegna per il periodo 2013-2016, ha richiesto la convocazione della Sezione in camera di consiglio per la conferma, all'esito delle verifiche sopra descritte, delle irregolarità già contestate sul rendiconto 2013 e per la segnalazione delle criticità riscontrate sui rendiconti degli esercizi 2014, 2015 e 2016, ritenendo realizzato il contraddittorio con l'ente e non ravvisando l'esigenza di richiedere provvedimenti correttivi per l'immediato ai sensi dell'art. 148-bis del TUEL.

Si riassumono di seguito i rilievi sottoposti all'esame della Sezione:

- accertamenti di entrate mediante procedure non pienamente conformi ai principi contabili, con particolare riferimento al maggior accertamento nell'esercizio 2013 di entrate da sanzioni per violazione del codice della strada per complessivi 148.000;
- elevato ammontare dei residui attivi dei titoli I e III derivanti dalla gestione di competenza con superamento, nell'esercizio 2013, del parametro di deficitarietà strutturale n. 2 di cui al D.M. 18 febbraio 2013 e lenta riscossione dei residui attivi dei medesimi titoli derivanti da accertamenti in esercizi pregressi negli esercizi 2013 e 2014.
- erronea imputazione negli esercizi 2013 e 2014 di poste di spesa nel titolo dei servizi conto terzi-partite di giro
- irregolarità nelle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui con particolare riferimento alla reimputazione e alla conseguente determinazione del Fondo pluriennale vincolato;

- carenti informazioni sui rapporti finanziari tra l'ente e gli organismi partecipati.

Considerato in 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 recente 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.

1. Accertamenti di entrate.

1.1 Il rendiconto dell'esercizio 2013 del Comune di Cilavegna riporta accertamenti di entrate da sanzioni per violazione del codice della strada per complessivi euro 308.000, di cui 160.000 derivanti dall'ordinaria attività di rilevazione e 148.000 dalle maggiorazioni sulle sanzioni non pagate, conseguenti all'emissione di ruoli.

Con determinazione del Responsabile del servizio di Polizia locale e sicurezza urbana n. 45/2013 del 21 novembre 2013, sono state accertate entrate per euro 160.000 sul capitolo 308 "sanzioni amministrative per violazioni e contravvenzioni al nuovo codice della strada" e, contestualmente, per euro 90.000 sul capitolo 306 "ruolo coattivo sanzioni codice della strada anni precedenti", queste ultime rettificate nel superiore importo di euro 148.000 con successiva determinazione dello stesso Responsabile n. 51 del 31 dicembre 2013.

Tale maggior importo, in particolare, è stato determinato dalle maggiorazioni rilevate ai sensi dell'art. 203, comma 3, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (codice della strada), sulle sanzioni non riscosse del precedente esercizio 2012 (euro 88.796,45) e dello stesso esercizio 2013 (euro 87.763,65), per un totale di euro 176.560,10, iscritto, in via prudenziale, nella minor somma di euro 148.000.

Gli accertamenti sopra descritti, che rispetto alle previsioni definitive registrano maggiori entrate di euro 183.900, sono apparsi adottati con procedure non conformi ai principi contabili e di sana gestione finanziaria che, ancor prima dell'entrata in vigore del nuovo ordinamento contabile armonizzato, imponevano una particolare cautela nell'iscrizione a bilancio dei proventi attesi dalle sanzioni elevate per violazioni del codice della strada, stante l'obiettivo difficoltà di realizzazione delle stesse.

Al fine di evitare che l'iscrizione a bilancio di entrate di dubbia esigibilità potesse dare copertura a spese esigibili, il previgente ordinamento contabile consentiva agli enti di accertare le entrate derivanti da sanzioni per violazione del codice della strada "per cassa", ovvero al momento dell'effettiva riscossione, anziché in quello della formazione del titolo

che avrebbe invece richiesto, a salvaguardia degli equilibri di bilancio, prudenziali accantonamenti, in ragione della presumibile riscuotibilità delle sanzioni rimaste inevase.

Il Comune di Cilavegna, viceversa, ha proceduto nel corso dell'esercizio 2013 ad accertare entrate da sanzioni del codice della strada, per importi che, quantunque corrispondenti ai titoli di contestazione rilevati, in assenza di congrui accantonamenti, non potevano ritenersi giustificati in base al principio di prudenza, fornendo di contro una distorta rappresentazione contabile della reale situazione finanziaria dell'ente e, in particolare, della sua effettiva capacità di spesa, anche con riferimento al rispetto delle norme di coordinamento della finanza pubblica.

Il che deve dirsi, in special modo, per l'accertamento sul ruolo, che ha consentito al Comune di iscrivere a bilancio una entrata di euro 148.000 che, per sua stessa natura e per le modalità anche temporali di determinazione, mai si sarebbe potuta riscuotere per l'intero, tantomeno nello stesso esercizio 2013, del quale tuttavia ha contribuito a migliorare in maniera sensibile i saldi contabili.

Si tratta, infatti, di un accertamento che è stato determinato sulle sanzioni inevase sia del 2012 che del 2013 e imputato integralmente allo stesso esercizio 2013 in forza di un provvedimento adottato in prossimità della chiusura dello stesso e rettificato in aumento addirittura il 31 dicembre.

L'importo iscritto, quantunque ridotto in via prudenziale del 16 per cento rispetto alla somma teoricamente accertabile (euro 176.560,10) doveva ritenersi nondimeno del tutto inattendibile in considerazione del fatto per accertamenti di identica natura degli anni precedenti il pertinente capitolo di entrata non aveva registrato alcuna riscossione, accumulando residui attivi al 1 gennaio 2013 per euro 651.513,32.

Risulta di tutta evidenza che l'esigibilità di tali poste, costituite da maggiorazioni sulle sanzioni originariamente dovute e non pagate, debba ritenersi ancora più incerta di quella riferibile all'attività di rilevazione ordinaria delle sanzioni per violazioni del codice.

Tant'è che i principi della contabilità armonizzata oggi in vigore, se da un lato richiedono l'accertamento integrale delle entrate da sanzioni, stabilendo precisi e stringenti criteri per gli accantonamenti, dall'altro consentono ancora l'accertamento per cassa delle le maggiori entrate derivanti da interessi e sanzioni per il ritardato pagamento.

Il Comune, avrebbe dovuto pertanto accertare per cassa le entrate sopra descritte oppure disporre un accantonamento totale nel risultato di amministrazione come ha dichiarato di avere effettuato successivamente, a seguito del riaccertamento straordinario residui, a conferma della totale e originaria inesigibilità delle stesse che, a tutt'oggi, non hanno registrato alcuna riscossione.

La diversa scelta di accertare le entrate da sanzioni per l'intero importo e senza un congruo accantonamento fino al 2015, quantunque nel caso di specie non abbia compromesso gli equilibri finanziari dell'ente, ha comunque contribuito a fornire una rappresentazione non

veritiera dei saldi dell'esercizio in termini di effettiva realizzabilità delle risorse iscritte a bilancio, suscettibile di incidere anche sul rispetto delle norme di coordinamento della finanza pubblica.

Del resto anche i residui derivanti dall'accertamento delle entrate ordinarie dello stesso esercizio 2013 per l'originario importo di euro 160.000 e che al 31 dicembre 2014 ammontavano ad euro 86.586,95 sono stati cancellati con il riaccertamento straordinario al 1 gennaio 2015 in quanto evidentemente ritenuti non più esigibili.

La Sezione, alla luce delle predette considerazioni, rileva pertanto che gli accertamenti di entrate da sanzioni per violazione del codice della strada imputate all'esercizio 2013 non risultano conformi ai principi contabili di sana gestione finanziaria e, in particolare, al principio di prudenza che, in considerazione dell'andamento delle riscossioni ne avrebbe richiesto l'accertamento per cassa oppure un congruo e pressoché totale accantonamento nel risultato di amministrazione.

La stessa Sezione, deve rilevare altresì che i predetti accertamenti, quantunque non abbiano compromesso gli equilibri di bilancio dell'ente, hanno contribuito a fornire una rappresentazione non veritiera dei saldi dell'esercizio suscettibili di incidere sul rispetto delle norme di coordinamento della finanza pubblica.

1.2 Il rendiconto dell'esercizio 2013 riporta, inoltre, un accertamento di euro 610.220 al titolo III di entrata da concessione della farmacia comunale e imputato interamente allo stesso esercizio.

Si tratta, come precisato dall'ente in sede istruttoria, del corrispettivo per la concessione della farmacia comunale disposta con determinazione n. 167/2013 del 23 dicembre 2013 e totalmente riscosso nell'esercizio 2014 dopo la sottoscrizione del contratto con il privato-concessionario.

La Sezione prende atto che l'accertamento di entrata è stato interamente imputato all'esercizio 2013, in prossimità della chiusura dello stesso, non essendo ancora vigente il principio della competenza potenziata introdotto con l'armonizzazione contabile che, viceversa, ne avrebbe richiesto la contestuale imputazione al successivo esercizio 2014, quando, per effetto della stipulazione del contratto, l'obbligazione sarebbe divenuta esigibile.

Si deve peraltro ritenere che, anche in vigore del precedente ordinamento contabile, l'entrata derivante dalla "capitalizzazione" dei canoni concessori, avendo l'ente optato per la riscossione del corrispettivo della concessione in una unica soluzione, costituendo un'entrata straordinaria e non ricorrente dovesse essere destinata esclusivamente al finanziamento di spese di investimento, come attualmente espressamente sancito dal principio contabile applicato (allegato 4/2 del decreto legislativo n. 118/2001) al punto 3.10.

La Sezione deve rilevare che il Comune non si è attenuto a questo principio, posto che, secondo quanto dichiarato in istruttoria, il provento riscosso (al netto del riversamento IVA)

è stato impiegato per corrispondere un contributo di solidarietà agli ospiti della RSA casa Serena per un importo di euro 40.000, generando per il resto un avanzo economico di parte corrente di euro 467.871,98.

Si richiede pertanto al Comune, ove non avesse dato ancora applicazione al predetto avanzo, di assicurarne l'utilizzo per spese in conto capitale, accantonando una corrispondente quota del risultato di amministrazione destinata a spese di investimento.

2. Riscossioni e gestione dei residui attivi.

Le entrate sopra descritte, accertate degli ultimi mesi del 2013 e non rimosse entro la chiusura dell'esercizio, hanno inevitabilmente generato una considerevole mole di residui attivi di parte corrente.

I residui attivi dei titoli I e III conservati nel conto del bilancio al 31 dicembre 2013 ammontavano infatti ad euro 3.168.968,23, con un accumulo di euro 1.159.788,31, pari al 58 per cento, sul corrispondente dato al 1 gennaio.

Dalla gestione di competenza sono derivati residui per euro 1.873.607,98, quasi il 60 per cento del totale, che, per essere stati superiori al 42 per cento delle entrate accertate dei medesimi titoli hanno determinato il mancato rispetto del parametro di deficitarietà strutturale n. 2 di cui al DM 18 febbraio 2013.

All'accumulo sopra riferito ha contribuito anche la contrazione delle riscossioni in conto residui che, registrando la bassa percentuale del 36 per cento circa, ha restituito al rendiconto dell'esercizio 2013 residui attivi dei titoli I e III derivanti dagli accertamenti pregressi per ulteriori euro 1.295.360,25.

La persistente difficoltà di riscossione in conto residui delle entrate proprie, imputata dall'ente anche alla congiuntura economica negativa e che anche nel successivo esercizio 2014, quantunque migliorata, è rimasta inferiore al 50 per cento, ha indotto il Comune a procedere consistenti accantonamenti a Fondo crediti di dubbia esigibilità costituito a seguito delle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui di cui di dirà di seguito.

3. Servizi per conto terzi.

Le Relazioni-questionario sui rendiconti degli esercizi 2013 e 2014 riportano tra le spese comprese nel capitolo residuale "altre per conto terzi" (quadri 1.13.1 e 1.13.2) accertamenti ed impegni da un lato e riscossioni e pagamenti dall'altro non conformi alle disposizioni di legge ed ai principi contabili che regolano le imputazioni delle poste nei capitoli relativi ai servizi conto terzi e partite di giro.

Si tratta, in particolare, delle seguenti voci ("indennità casa serena", "canoni concess- ass. irrig. est sesia", "fondo sostegno disagio acuto" oltre ad altre spese qualificate come "giroconti" per diverse finalità).

L'amministrazione, nella memoria trasmessa, ha ammesso l'erronea contabilizzazione delle poste contestate, rimarcando tuttavia che la corretta iscrizione a bilancio non avrebbe

comportato alcuno squilibrio, trattandosi di spese interamente coperte dalle correlate entrate.

La sezione, preso atto di quanto dichiarato, formula le seguenti considerazioni sulla natura e sulla corretta registrazione contabili dei "servizi per conto terzi".

L'art. 168 del TUEL, nel testo vigente fino al 31 dicembre 2014, stabiliva che le entrate e le spese relative ai servizi per conto di terzi, ivi compresi i fondi economali, e che costituiscono al tempo stesso un debito ed un credito per l'ente, sono ordinati esclusivamente in capitoli, secondo la partizione contenuta nel regolamento di cui all'articolo 160.

Il principio contabile n. 2, approvato il 18 novembre 2008, al punto 25, specificava, inoltre, che le entrate e le spese da servizi conto terzi riguardavano tassativamente:

- a) le ritenute erariali, ad esempio le ritenute d'acconto IRPEF, ed il loro riversamento nella tesoreria dello Stato;
- b) le ritenute effettuate al personale ed ai collaboratori di tipo previdenziale, assistenziale o per conto di terzi, come ad esempio le ritenute sindacali o le cessioni dello stipendio, ed il loro riversamento agli enti previdenziali, assistenziali ecc.;
- c) i depositi cauzionali, ad esempio su locazioni di immobili, sia quelli a favore dell'ente sia quelli che l'ente deve versare ad altri soggetti;
- d) il rimborso dei fondi economali anticipati all'economo;
- e) i depositi e la loro restituzione per spese contrattuali;
- f) le entrate e le spese per servizi effettuati per conto di terzi, come ad esempio le elezioni europee, politiche, regionali o provinciali e le consultazioni referendarie non locali, se attivate dai comuni.

Tale elencazione era stata ritenuta espressione del principio generale secondo il quale era ammessa l'imputazione nei servizi in conto terzi solo delle entrate e delle spese che l'ente avesse posto in essere nell'interesse esclusivo di un altro soggetto e che, come tali, non fossero riconducibili, nemmeno mediamente, alle finalità istituzionali dell'ente medesimo. Il che portava necessariamente ad escludere dal novero dei servizi in conto terzi tutte quelle poste che, pur costituendo al contempo un debito ed un credito come richiesto dall'art. 168 del TUEL, realizzassero anche un interesse proprio dell'ente e che quindi non potevano essere riportate ai casi previsti dal principio contabile n. 2. 25.

L'art. 168 del TUEL nel testo introdotto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 stabilisce ora che *"le entrate e le spese relative ai servizi per conto di terzi e le partite di giro, che costituiscono al tempo stesso un debito ed un credito per l'ente, comprendono le transazioni poste in essere per conto di altri soggetti, in assenza di qualsiasi discrezionalità come individuate dal principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4/2 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni"*.

Il richiamato principio contabile, al punto 7, dopo avere ribadito che le transazioni per conto terzi, non comportando discrezionalità ed autonomia decisionale, non hanno natura autorizzatoria, precisa che la predetta autonomia decisionale sussiste quando l'ente concorre alla definizione di almeno uno dei seguenti elementi della transazione: ammontare, tempi e destinatari della spesa.

L'art. 168 del TUEL attualmente in vigore e il principio contabile applicato richiamato sembrano avere superato il sopra esposto criterio dell'interesse per l'ente a favore del diverso criterio della presenza/assenza di autonomia decisionale e discrezionalità nella destinazione della spesa. L'applicazione del nuovo criterio appare di tutta evidenza con l'espressa esclusione dai servizi conto terzi delle spese elettorali sostenute dai comuni per altre amministrazioni pubbliche, in precedenza comprese nella categoria.

Si deve peraltro ritenere, soprattutto con riferimento ai trasferimenti vincolati a determinate finalità di spesa, che l'assenza di autonomia decisionale e discrezionalità dell'ente debba essere valutata in modo rigoroso sulla base della legge o provvedimento amministrativo che dispone il trasferimento e fissa il vincolo di spesa, in modo che non residui in capo all'ente alcun potere in merito alla scelta di ammontare, tempi e destinatari della spesa stessa.

Ciò in considerazione del fatto che l'irregolare contabilizzazione dei servizi conto terzi può alterare le risultanze del bilancio, compromettendone la veridicità e l'attendibilità soprattutto con riferimento ai parametri di calcolo di diversi limiti di spesa che presuppongono la corretta allocazione di tutte le poste contabili (ad es. in materia di spese di personale, di ricorso all'indebitamento, di anticipazione di cassa, o con riferimento al rispetto del patto di stabilità per gli enti che vi sono soggetti).

4. Riaccertamento straordinario dei residui.

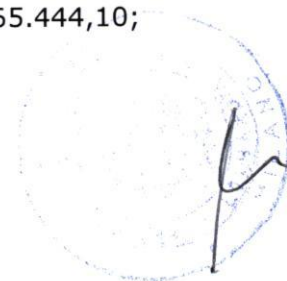
Il Comune, con la deliberazione di giunta n. 87/2015 del 5 maggio 2015, ha dato corso al riaccertamento straordinario dei residui, adempimento propedeutico al passaggio al nuovo sistema contabile armonizzato.

Il Comune ha proceduto in tale sede:

- alla cancellazione "in quanto non correlati ad obbligazioni giuridicamente perfezione" di residui attivi per euro 702.365,27 e di residui passivi per euro 375.927,77;
- alla cancellazione "in quanto reimputati agli esercizi in cui sono esigibili" di residui attivi per euro 29.739,80 e di residui passivi per euro 99.212,92, determinando il Fondo pluriennale vincolato (FPV) nell'importo di euro 69.473,12.

Del risultato "contabile" di amministrazione rideterminato in euro 2.893.508,08 dopo le predette operazioni sono state evidenziate:

- la quota accantonata a Fondo crediti di dubbia esigibilità per euro 1.165.444,10;
- la quota vincolata per euro 219.417,12;
- la quota destinata agli investimenti per euro 1.383.596,60.



Il risultato di amministrazione sostanziale, corrispondente alla parte libera del risultato contabile al netto delle predette quote, è stato quantificato in euro 125.050,26.

La Sezione, esaminata la documentazione acquisita e preso atto di quanto dichiarato dall'ente in sede istruttoria, formula le seguenti osservazioni.

Si deve constatare, in primo luogo, che la cancellazione di residui attivi per euro 702.365,27, (quasi interamente ascrivibili ai titoli I e III) avrebbe dovuto essere più correttamente disposta in sede di precedente riaccertamento ordinario, posto che, come confermato in sede istruttoria, questa ha riguardato in misura prevalente posizioni creditorie ritenute non più esigibili, quantunque ancora correlate una obbligazione giuridicamente perfezionata.

La reimputazione dei residui passivi non apparsa poi sempre coerente con il principio "di competenza potenziata".

Quest'ultimo richiede, come è noto, che gli accertamenti e gli impegni siano disposti in corrispondenza una obbligazione giuridicamente perfezionata e siano imputati all'esercizio finanziario in cui l'obbligazione stessa diviene esigibile (viene a scadenza), essenzialmente in ragione della prestazione resa.

Sono stati viceversa reimputati ad esercizi successivi impegni di spesa, soprattutto di parte corrente, che, sulla base della descrizione fornita nell'allegato alla deliberazione di riaccertamento, dovevano essere conservati a residui in quanto riferibili a prestazioni già rese.

Il che ha comportato, inevitabilmente, una non corretta determinazione del FPV che appare sovrastimato rispetto alle necessità di copertura degli impegni che effettivamente sarebbero venuti a scadenza negli esercizi successivi.

La Sezione, rilevato che l'irregolarità riscontrata non è comunque tale da compromettere gli equilibri di bilancio, invita comunque l'ente ad una attenta applicazione del principio di competenza potenziata ed alla verifica del FPV della gestione in corso.

Si raccomanda, inoltre al Comune di prestare particolare attenzione alla riscossione delle entrate proprie, predisponendo congrui accantonamenti al FCDE specie a fronte di quelle poste che anche nell'esercizio 2016, secondo i dati riportati nel rendiconto hanno registrato uno scarso livello di realizzazione.

Sotto questo profilo si invita l'ente di verificare l'opportunità di adottare, per l'accantonamento del FCDE nel rendiconto dell'esercizio 2018 di prossima approvazione, il metodo ordinario anziché quello semplificato, evitando in tal modo il rischio di rinviare eventuali oneri all'esercizio 2019 (principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria punto 3.3).

5. Organismi partecipati.

La Sezione si riserva infine di eseguire, anche nell'ambito delle verifiche sul processo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie richiesto dall'art. 20 del decreto legislativo n. 175/2016, controlli sui rapporti finanziari del Comune con società e organismi partecipati.

Si richiama al riguardo alla redazione ed alla trasmissione, unitamente ai rendiconti, anche della nota informativa sulla situazione creditoria e debitoria tra l'ente e gli organismi partecipati già prevista dall'art. 6, comma 4, del decreto-legge n. 95/2012 ed ora riportata nell'art. 11, comma 6, lettera j) del decreto legislativo n. 118/2011.

La nota richiesta, nell'evidenziare i rapporti creditorî tra l'ente e gli organismi partecipati, assume una importanza fondamentale al fine di ricostruire la reale situazione finanziaria del Comune anche agli effetti dei controlli sull'effettivo rispetto dei vincoli di finanza pubblica. Questa deve riportare pertanto i dati emersi dal raffronto fra le scritture contabili dell'ente e quelle della società, che devono essere asseverate dai rispettivi Organi di revisione/controllo a garanzia della attendibilità delle rilevazioni.

La Sezione raccomanda al Comune di trasmettere le successive note, previa acquisizione della predetta asseverazione richiesta dalla legge.

P.Q.M.

La Corte dei conti Sezione regionale di controllo per la Lombardia

ACCERTA

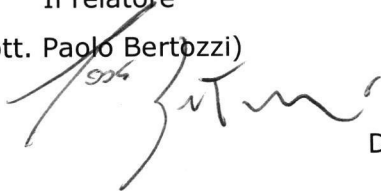
la presenza, nei termini evidenziati, dei sopra menzionati profili di criticità, con riferimento alla sana gestione finanziaria dell'ente.

DISPONE

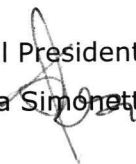
che la presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco e al Presidente del Consiglio comunale e all'Organo di revisione dell'ente.

Così deliberato dalla Camera di consiglio del 19 dicembre 2018.

Il relatore
(dott. Paolo Bertozzi)



Il Presidente
(dott.ssa Simonetta Rosa)



Depositata in Segreteria
30 GEN 2019

Il Direttore della Segreteria

(dott. Aldo Rosso)

