



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere (relatore)
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Referendario
dott. Giuseppe Vella	Referendario
dott.sa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Alessandra Molina	Referendario
dott.ssa Valeria Fusano	Referendario

nell' Adunanza da remoto del 29 luglio 2020 ex art. 85, comma 3, lett. e), del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020 n. 27, come modificato dal decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, convertito con la legge 25 giugno 2020 n. 70, emergenza epidemiologica COVID-19, ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

nei confronti del Comune di Grone (BG), avente ad oggetto il rendiconto della gestione per gli esercizi finanziari 2017 e 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 l'art. 3 del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Visto l'art. 85 ("Nuove misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenerne gli effetti in materia di giustizia contabile") del decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, che al comma 3, lett. e) prevede lo svolgimento delle udienze e delle adunanze mediante collegamenti da remoto, specificando che "Il luogo da cui si collegano i magistrati e il personale addetto è considerato aula di udienza o di adunanza o Camera di consiglio a tutti gli effetti di legge. Le sentenze, le ordinanze, i decreti, le deliberazioni e gli altri atti del processo e del procedimento di controllo possono essere adottati mediante documenti informatici e possono essere firmati digitalmente, anche in deroga alle disposizioni vigenti";

Visto il Decreto del Presidente della Corte dei conti 1° aprile 2020 (pubblicato sulla G.U. n. 89 del 3/4/2020), contenente "Regole tecniche ed operative in materia di svolgimento delle udienze in videoconferenza e firma digitale dei provvedimenti del giudice dinanzi alla Corte dei conti";

Visto il Decreto del Presidente della Corte dei conti 18 maggio 2020 (pubblicato sulla G.U. n. 131 del 22/5/2020), contenente "Regole tecniche e operative in materia di svolgimento delle camere di consiglio e delle adunanze in videoconferenza e firma digitale dei provvedimenti dei magistrati nelle funzioni di controllo della Corte dei conti";



Esaminati i questionari sui rendiconti della gestione per l'esercizio finanziario 2017 e per l'esercizio finanziario 2018, redatti dall'organo di revisione del Comune di Grone (BG), sulla base dei criteri indicati dalla Sezione delle Autonomie;

Viste le richieste istruttorie, nota prot. Cdc n. 5145 del 16 marzo 2020 e n. 7123 del 22 aprile 2020;

Viste le risposte del Comune di Grone pervenute il 15 aprile 2020 (prot. n. 6897) e il 25 maggio 2020 (prot. n. 8634);

Vista l'ordinanza n. 28/2020 del Presidente della Sezione con cui la questione è stata deferita nell'Adunanza del 29 luglio 2020 per adottare pronuncia ex art. 1, commi 166 e seguenti, della L. 266/2005;

UDITO il relatore Consigliere dott. Giampiero Maria Gallo;

FATTO

In sede di esame dei questionari relativi ai rendiconti della gestione 2017 e 2018, trasmessi dall'Organo di revisione del Comune di Grone (BG), redatti ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e ss. della legge 23 dicembre 2005 n. 266 (Finanziaria 2006), come integrato dall'art. 3 del D.L. n. 174/2012, convertito con legge n. 213/2012, sono emerse alcune criticità, per le quali sono stati richiesti chiarimenti (prot. Cdc n. 5145 del 16 marzo 2020 e n. 7123 del 22 aprile 2020), ed in particolare si è chiesto, per entrambi gli esercizi, di:

1. esplicitare analiticamente le modalità di formazione dell'FCDE sia in sede di bilancio preventivo, sia in sede di assestamento, specificando le eventuali variazioni, ai sensi del principio contabile 4/2 allegato al D.Lgs 118/2011;

2. allegare le tabelle di calcolo dell'FCDE (per ogni singola categoria di entrata individuata come di dubbia esigibilità), esplicitando il metodo contabile utilizzato così come prescrive il principio contabile 4/2 allegato al D.Lgs 118/2011.

3. riferire sulle motivazioni e sui giorni di effettivo utilizzo dell'anticipazione di tesoreria;



4. riferire sull'anzianità e la natura giuridica dei residui passivi provenienti dal 2017 e da esercizi precedenti, fornendo delucidazioni in merito al mantenimento in bilancio degli anzidetti residui;

5. riferire sulle basse percentuali di riscossione in conto competenza e in conto residui relative alle entrate correnti, illustrandone le ragioni e descrivendo le azioni intraprese per il miglioramento dell'attività di riscossione.

6. In relazione al rendiconto 2018, con nota prot. Cdc n. 7123 del 22 aprile 2020, si è chiesto, inoltre, di fornire maggiori dettagli sul ripiano delle perdite disposto a favore dell'organismo partecipato "Consorzio Servizi Val Cavallina" così come attestato dal revisore nella relazione sul consuntivo 2018, e sulle modalità di copertura dello stesso, nonché sull'attivazione dello specifico fondo per la copertura delle perdite delle società partecipate, ai sensi dell'articolo 21, comma 1, D.Lgs 175/2016.

In riscontro all'istruttoria relativa ai punti da 1 a 5 di cui sopra, il Comune ha risposto tramite l'applicativo ConTe (prot. Cdc n. 5145 del 16 marzo 2020 per l'e.f. 2017 e n. 7123 del 22 aprile 2020 per l'e.f. 2018), e in relazione a ciascuno dei punti sopra indicati:

1. ha allegato prospetto di riferimento, relativo alla composizione dell'accantonamento al fondo depositata in sede di bilancio, con evidenza della modalità di formazione specificando che nessuna variazione dell'FCDE è intervenuta in sede di assestamento di bilancio;

2. ha allegato prospetto di riferimento relativo alla composizione dell'accantonamento all'FCDE depositata in sede di rendiconto;

3. ha evidenziato che il ricorso all'anticipazione di cassa è stato determinato dalla notevole difficoltà nell'armonizzare i flussi finanziari in entrata (entrate tributarie) ed in uscita. Ha sottolineato altresì la carenza di personale da dedicare alle operazioni di riscossione/accertamento delle entrate (solo due dipendenti amministrativi di cui una dipendente in regime di *part-time*; a tale scopo l'Amministrazione Comunale ha approvato una convenzione con il Comune (limitrofo) di Spinone al Lago (Bg) per l'utilizzo congiunto di personale da adibire all'Ufficio Tributi. Ha comunicato, inoltre, che, con deliberazione di Consiglio Comunale del 19.10.2019, era stata approvata un'ulteriore convenzione con l'Agenzia delle Entrate per la riscossione delle Entrate Patrimoniali, in aggiunta alla riscossione coattiva delle Entrate Tributarie. Ha comunicato, altresì, di non aver concluso



l'anno 2017 né il 2018 in anticipazione di cassa, nonché di aver usufruito dell'anticipazione in questione per circa 243 giorni per l'anno 2017 e 241 per l'anno 2018;

4. circa il mantenimento dei residui passivi da esercizi precedenti al 2017, ha evidenziato che l'importo più sensibile risulta essere quello dei residui passivi al titolo I degli anni 2016 e 2017, relativi per lo più alle spese impegnate a favore del "Consorzio Servizi Val Cavallina", che svolge diversi servizi delegati dall'ente, per il pagamento dei quali l'ente ritiene opportuno attendere il rendiconto che viene definito nei primi mesi dell'anno successivo. Il Comune ha registrato, inoltre, la presenza di alcuni residui in partite di giro che si riferiscono a depositi cauzionali, che non sono ancora stati reclamati dai legittimi beneficiari; ha osservato, infine, la presenza al titolo I degli anni arretrati di una piccola somma residua che si riferisce ad un contenzioso tuttora in corso;

5. sul punto delle basse percentuali di riscossione in conto competenza e in conto residui relative alle entrate correnti, l'ente ha rimandato a quanto già evidenziato a proposito delle anticipazioni di tesoreria (punto 3 sopra).

In relazione al ripiano delle perdite, disposto a favore dell'organismo partecipato "Consorzio Servizi Val Cavallina", di cui al punto 6 su esposto, in risposta istruttoria, l'ente ha allegato alla nota del 25 maggio 2020 la deliberazione di Consiglio comunale n. 11 del 30 marzo 2019, avente ad oggetto: "Finanziamento di quota del disavanzo di amministrazione e indirizzi per il risanamento finanziario - riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio derivante da copertura di disavanzi di consorzi ai sensi dell'art. 194, c. 1, lett. b) del d.lgs. 267/2000", con la quale si è affrontato il ripiano del disavanzo a favore del suddetto consorzio.

Dalla citata delibera, emerge che, nel 2008, era stato costituito il "Consorzio Servizi Sociali Val Cavallina" tra 14 Comuni fondatori (a cui si sono aggiunti altri 4 Comuni) della provincia di Bergamo ".... allo scopo di gestire, in forma associata, le funzioni ad esso delegate dagli Enti locali consorziati per una maggiore efficienza dei servizi e la coerenza con le peculiari esigenze del territorio" (art 2 dello Statuto del Consorzio). Come risulta dalla relazione del revisore al rendiconto 2018, il Comune di Grone detiene la quota del 7,14%, vale a dire un quattordicesimo del totale.

All'esito del riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, previsto dal d.lgs. 118/2011, il Consorzio presentava, alla data del 01.01.2015, una situazione di disavanzo di amministrazione di euro 810.728,44. Programmando un rientro decennale ai sensi dell'art.



3, commi 15 e 16, del d.lgs. 118/2011, il Consorzio in questione provvedeva ad iscrivere sin dall'esercizio 2015 l'applicazione di una quota di disavanzo di euro 81.072,84.

Come si evince dalla succitata deliberazione di Consiglio comunale n. 11 del 30 marzo 2019, allegata alla risposta istruttoria, l'equilibrio finanziario del Consorzio, per gli esercizi finanziari successivi al 2015 compreso, stante l'inserimento sul lato spesa della predetta quota di disavanzo, sarebbe stato raggiunto prevedendo, in entrata, una somma di euro 81.072,84 a titolo di trasferimento dai comuni fondatori, per il ripiano del disavanzo (*"trasferimenti mai avvenuti, né tanto meno richiesti agli enti"*).

Come riportato nella deliberazione di Consiglio comunale già citata, il disavanzo "reale" del Consorzio ammontava, a quella data, ad euro 628.098,22, in quanto ad una situazione di disavanzo di amministrazione, inizialmente quantificata in Euro 465.952,54, come da rendiconto relativo all'esercizio 2017, erano da aggiungere gli importi accertati relativi alle "quote del piano di rientro" per gli anni 2015 e 2016 (Euro 81.072,84 per ciascuno degli anni 2015 e 2016, mai recuperati dal Consorzio); per tali residui non era, infatti, rinvenibile l'idoneo titolo giuridico al loro mantenimento (*nella fattispecie le deliberazioni consiliari degli enti di finanziamento del disavanzo ai sensi dell'art. 194, comma 1, lett. b del Tuel*).

A questa somma di € 628.098,22 va aggiunta, come riportato sempre nella stessa Delibera n.11, la somma di 197.020,04 mai incassata dal Consorzio, a fronte di un mancato versamento della quota di fondazione da parte della Comunità Montana "Laghi bergamaschi". Infatti, *"(...) parte del disavanzo consegue al venire meno della fonte di finanziamento della spesa una tantum ad oggetto "Rimborso quota avvio consorzio alla Comunità montana laghi bergamaschi" per euro 197.020,04; più in particolare, tale spesa è stata iscritta nel bilancio del 2009, prevedendo un'entrata che, in sede riaccertamento dei residui, è stata stralciata, in quanto priva dell'idoneo titolo giuridico a poter essere mantenuta"*.

Sempre dalla stessa delibera, emerge che l'ente considerava l'opportunità e l'interesse pubblico al riconoscimento di tale quota di disavanzo, al fine di garantire alla "Comunità Montana laghi bergamaschi" il pagamento della somma di Euro 197.020,04 (*tale importo è infatti ad oggi mantenuto a residuo passivo*), ritenendo di finanziare la somma di Euro 197.020,04 tra gli enti fondatori, eccezion fatta per la "Comunità Montana dei laghi bergamaschi", determinando, quindi, l'onere in capo a ciascun ente fondatore in Euro 15.155,39 (vale a dire, € 197.020,04 diviso 13 enti).

Il Comune di Grone ha ritenuto, perciò, di procedere al finanziamento di € 15.155,39 (...) *con apposito capitolo al titolo II° della spesa nel Bilancio 2019/2021 per far fronte, in unica soluzione,*

al saldo del suddetto importo", che andrà a valere, se accompagnata da uguale contribuzione da parte degli altri 12 soci fondatori, per complessivi €197.020,04, come sopra riportato. Con questa entrata, il disavanzo presunto del Consorzio, al 31.12.2018, ottenuto come differenza tra la somma di € 628.098,22 e €197.020,04, corrisponderebbe ad un ammontare pari a € 431.078,18. Per il periodo residuo 2019-2024 (sei anni rimanenti rispetto al periodo decennale iniziato nel 2015), la somma imputabile dal Consorzio come somma da ripianare in ciascun anno ammonta a € 71.846,36.

Il Comune di Grone, nella più volte citata Delibera n.11, dà indirizzo, per quanto di sua competenza, al Consiglio di Amministrazione del Consorzio stesso volto all'adozione di misure idonee a garantire la sostenibilità delle quote di applicazione del disavanzo previste dal piano di rientro decennale, al fine di ottenere risparmi di spesa di complessivi € 72.000 circa l'anno, provenienti dalla soppressione dell'"indennità di direzione", l'individuazione di un solo responsabile di posizione organizzativa (entrambi ammontanti a circa € 50.000), nonché di ulteriori risparmi di spesa (da individuare) per circa € 22.000,00 l'anno.

Nella relazione sul rendiconto 2018, il revisore aveva attestato l'accantonamento a scopo prudenziale di euro 5.000 per le perdite risultanti dal bilancio d'esercizio 2016 del "Consorzio Servizi Val Cavallina".

Per tutto quanto sopra, il Magistrato Istruttore, ha chiesto, con relazione del 7 luglio 2020, al Presidente della Sezione di sottoporre le risultanze dell'istruttoria svolta sul comune di Grone (BG) all'esame del Collegio, riunito nell'Adunanza del 29 luglio 2020.

DIRITTO

I. Il controllo delle Sezioni regionali della Corte dei conti.

L'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 ha previsto, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, l'obbligo, a carico degli organi di revisione degli enti locali, di trasmettere alla Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo, formulata sulla base dei criteri e delle linee guide definite dalla Corte.

Al riguardo, occorre evidenziare la peculiare natura di tale forma di controllo, ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio.



Questo nuovo modello di controllo, come ricordato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 60/2013, configura, su tutto il territorio nazionale, un sindacato generale ed obbligatorio sui bilanci preventivi e rendiconti di gestione di ciascun ente locale, finalizzato a tutelare, nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea.

Esso si colloca nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli articoli 97, primo comma, 28, 81 e 119 della Costituzione, che la Corte dei conti contribuisce ad assicurare, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento.

Da ultimo, l'art. 148 bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del Decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito con modificazioni nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha inteso rafforzare il quadro dei controlli e dei presidi della gestione delle risorse finanziarie pubbliche, nell'ambito di inderogabili istanze unitarie da garantire nell'assetto policentrico della Repubblica. Nel caso di accertamento, da parte della Sezione, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti dal patto di stabilità interno, è previsto, infatti, l'obbligo per gli enti interessati, di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio, da trasmettere alla Sezione per le verifiche di propria competenza.

Ulteriori forme di tutela degli equilibri di bilancio sono state previste nel caso di operazioni contabili prive di copertura o di cui sia accertata l'insostenibilità finanziaria. Qualora le irregolarità esaminate dalla Sezione regionale non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della delibera prevista dall'art. 148 bis, comma 3, del TUEL, la natura collaborativa del controllo, anche in relazione alla previsione contenuta nell'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, suggerisce di segnalare agli enti anche irregolarità contabili meno gravi soprattutto se accompagnate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, anche al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio



idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l'amministrazione di ciascun ente.

In ogni caso l'ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni ricevute e a realizzare interventi idonei per addivenire al loro superamento.

II. Irregolarità della gestione finanziaria.

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 Grone (BG), in ordine alle risultanze dei rendiconti relativi agli esercizi 2017 e 2018 e della documentazione emersa dall'istruttoria avviata da questo organo di controllo, dettagliata *ut supra*, si accertano le seguenti criticità.

II.1 Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità.

L'esame della documentazione acquisita agli atti d'ufficio e le risultanze del contraddittorio cartolare instaurato con il Comune di Grone non hanno chiarito le modalità con cui esso sia stato calcolato, in ordine alla quantificazione dell'FCDE nei risultati di amministrazione al 31 dicembre 2017 e al 31 dicembre 2018; grazie alla relazione del revisore si è potuti addivenire ad un parziale chiarimento, relativamente alla quantificazione dell'FCDE nel risultato di amministrazione al 31 dicembre 2018.

Al riguardo, in particolare, si evidenzia che il parere del revisore si limita ad attestare l'utilizzo del metodo ordinario quale criterio di calcolo, ma non chiarisce sulla base di quali dati sia stata accantonata la somma di euro 31.754,52 a rendiconto per l'anno 2017; né dalla risposta istruttoria, trasmessa dal Comune, si è chiarito tale aspetto, in quanto l'ente non ha fornito i dati relativi alla media delle riscossioni dell'ultimo quinquennio per i tributi stimati di dubbia e difficile esazione, come richiesto da questa Sezione. L'ente si è limitato a riportare una tabella contenente i residui iniziali e i residui a fine esercizio, per ogni tipologia di tributo ritenuto dubbio, in modo tale da non permettere la verifica della correttezza dell'accantonamento in questione.

Relativamente all'anno 2018, la relazione del revisore al rendiconto ha attestato l'accantonamento in questione per euro 39.125,89, mediante utilizzo del metodo ordinario, e ha esposto una tabella, di cui si riportano i dati rilevanti, sulle modalità del predetto calcolo.



Residui attivi		2014	2015	2016	2017	2018	totale residui conservati al 31.12.2018	F.C.D.E. costituito al 31.12.2018
IMU - Partite arretrate	residui complessivi all'1.01	18.437,69	22.251,93	5.000,00	5.000,00	22.500,00	22.500,00	21.804,67
	riscossioni in c/residui al 31.12	1.185,76				950,52		
	percentuale di riscossione	6,43	0,00	0,00	0,00	4,22		
Tarsu-Tari Partite arretrate	residui complessivi all'1.01			25.000,00	12.293,00	17.881,00	9.900,00	5.769,72
	riscossioni in c/residui al 31.12			12.707,00	0,00	7.981,00		
	percentuale di riscossione			50,83	0,00	44,63		
Proventi da reticolo idrico minore	residui complessivi all'1.01					26.551,50	11.551,50	11.551,50
	riscossioni in c/residui al 31.12					0,00		
	percentuale di riscossione					0,00		

Nella risposta istruttoria, il Comune si limitava, anche per il 2018, a trasmettere una tabella simile a quella già inviata per l'anno 2017, contenente i residui iniziali e i residui a fine esercizio 2018, per ogni tipologia di tributo ritenuto dubbio.

Il principio contabile elenca tassativamente i crediti che, in ragione della loro natura, possono considerarsi di sicura realizzazione e che, come tali, non sono soggetti all'obbligo di svalutazione (i crediti da altre amministrazioni pubbliche, i crediti assistiti da fidejussione e le entrate tributarie che, sulla base dei principi contabili, sono accertate per cassa).

I criteri per il calcolo del Fondo sono esplicitati nell'"esempio n. 5", riportato in calce allo stesso principio contabile che richiede a tal fine di provvedere:

"...b1) a determinare, per ciascuna delle categorie di entrate di dubbia e difficile esigibilità, l'importo dei residui complessivo come risultano alla fine dell'esercizio appena concluso, a seguito dell'operazione di riaccertamento ordinario di cui all'articolo 3, comma 4, del presente decreto;

b2) a calcolare, in corrispondenza di ciascuna entrata di cui al punto b1), la media del rapporto tra gli incassi (in c/residui) e l'importo dei residui attivi all'inizio di ogni anno degli ultimi 5 esercizi...", inoltre, il seguente punto b3) stabilisce che all'importo complessivo dei residui classificati secondo le modalità di cui al punto b1) va applicata una percentuale pari al complemento a 100 delle medie di cui al punto b2).

Prosegue l' "esempio n. 5" stabilendo che: "...Con riferimento alla lettera b2) la media può essere calcolata secondo le seguenti modalità:

b. *media semplice (sia la media fra totale incassato e totale accertato, sia la media dei rapporti annui);*

c. *rapporto tra la sommatoria degli incassi in c/residui di ciascun anno ponderati con i seguenti pesi: 0,35 in ciascuno degli anni nel biennio precedente e il 0,10 in ciascuno degli anni del primo triennio - rispetto alla sommatoria de residui attivi al 1° gennaio di ciascun anno, ponderati con i medesimi pesi indicati per gli incassi;*

d. *media ponderata del rapporto tra incassi in c/residui e i residui attivi all'inizio ciascun anno del quinquennio con i seguenti pesi: 0,35 in ciascuno degli anni nel biennio precedente e il 0,10 in ciascuno degli anni del primo triennio..."*.

Ne consegue che, alla luce del principio contabile sin qui richiamato, l'applicazione del metodo ordinario implica che:

- la percentuale di accantonamento a FCDE in sede di rendiconto deve essere pari al complemento a 100 dell'andamento delle riscossioni in c/residui degli ultimi 5 esercizi rispetto ai residui attivi iniziali dei medesimi esercizi. Quindi, a consuntivo, la percentuale di accantonamento da applicare "...all'importo complessivo dei residui attivi, sia di competenza dell'esercizio cui si riferisce il rendiconto, sia degli esercizi precedenti...", è pari al complemento a 100 della media - calcolata secondo uno dei metodi di cui al precedente punto b2 - del rapporto tra incassi in conto residui e importo dei residui attivi all'inizio di ogni anno degli ultimi 5 esercizi.
- i residui attivi iniziali e le riscossioni in c/residui da considerare per la quantificazione della suddetta percentuale di accantonamento sono quelli "...degli ultimi 5 esercizi...", ossia, per l'FCDE di consuntivo 2017 e 2018 qui in esame, quelli del quinquennio 2013/2017 e 2014/2018.

Chiariti, in punto di diritto, i principi e le regole posti a fondamento della determinazione dell'FCDE, nel caso di specie e sulla scorta delle controdeduzioni trasmesse nel corso dell'istruttoria, questa Sezione osserva che, nel risultato di amministrazione dell'esercizio 2017 non è stato possibile verificare la correttezza dell'accantonamento del fondo in questione poiché l'ente ha omesso di fornire la media delle riscossioni dell'ultimo quinquennio per i crediti ritenuti di dubbia e difficile esazione.

Per l'anno 2018 l'ente ha accantonato a rendiconto un FCDE di € 39.125,89, che tuttavia, secondo i dati riportati dal revisore, appare leggermente sottostimato (per un importo che, sulla base delle informazioni a disposizione, sembra essere pari a € 1.195,86), in quanto:

- per il tributo "IMU -partite arretrate", su un totale di residui per euro 22.500 e a fronte di una media di riscossione nel quinquennio del 2,13%, ha accantonato a FCDE 21.804,67 anziché euro 22.020,49;
- per il tributo "Tarsu-Tari -partite arretrate" su un totale di residui per euro 9.900 e a fronte di una media di riscossione nel quinquennio del 31,82%, ha accantonato a FCDE 5.769,72 anziché euro 6.749,76.

Per il tributo "Proventi da reticolo minore", invece, per i quali non è stato registrato alcun incasso nell'anno 2018, stando ai dati forniti dal revisore nella tabella su esposta, l'intero importo a residui veniva correttamente accantonato a FCDE (euro 11.551,50).

	Importi dei residui	Media del riscosso	Complemento a 100	Importo da accantonare da ricalcolo	Importo accantonato come riportato	Diff.
IMU - Partite arretrate	22.500,00	2,13%	97,87	22.020,49	21.804,67	215,82
Tarsu-Tari Partite arretrate	9.900,00	31,82%	68,18	6.749,76	5.769,72	980,04
Proventi da reticolo idrico minore	11.551,50	0%	100	11.551,50	11.551,50	
Totale				40.321,75	39.125,89	1.195,86

II.2 Ricorso alle anticipazioni di tesoreria.

Il revisore ha attestato, solo nel questionario sull'esercizio 2018, l'utilizzo delle anticipazioni di tesoreria. Nonostante i prospetti relativi a tali anticipazioni non fossero stati compilati dal revisore nel questionario sul rendiconto 2017, ad eccezione del prospetto sugli equilibri di cassa - in cui era, tra gli altri, riportato l'importo dell'anticipazione in questione - la Sezione ha accertato l'utilizzo di tali anticipazioni anche in quell'esercizio, ricavandone i valori dalla banca dati BDAP. Questo utilizzo è, poi, stato confermato dallo stesso Comune di Grone nella risposta istruttoria del 16 marzo 2020; e ciò, indirettamente, si ricava anche dalla relazione del revisore sul rendiconto dell'anno 2018, a partire da una tabella contenente i dati relativi all'utilizzo dell'anticipazione in questione nel triennio 2016/2018,

nonostante in essa sia contenuta una discrepanza, di cui sotto, sul numero di giorni di utilizzo.

In risposta istruttoria, infatti, l'ente ha comunicato di aver usufruito dell'anticipazione in questione per circa 243 giorni per l'anno 2017, e per 241 giorni nell'anno 2018; ma, dalla relazione del revisore allegata al rendiconto 2018, si ricava un maggiore utilizzo delle stesse, per 315 giorni nel 2017, e per 355 giorni nel 2018. L'ente, in risposta istruttoria, ha comunicato anche che entrambi gli esercizi siano stati chiusi con la restituzione delle anticipazioni.

Sempre dalla relazione del revisore allegata al rendiconto 2018, si ricava che, nell'anno 2017, l'ente ha fatto ricorso all'anticipazione di tesoreria per euro 651.940,20, con un corrispondente importo di interessi passivi maturati al 31/12 di euro 3.781,12; e che, corrispondentemente, nell'anno 2018 il ricorso è stato per euro 737.681,25, con interessi passivi maturati al 31/12 pari a euro 2.410,87. Come confronto, l'utilizzo dell'anticipazione nell'esercizio 2016 era stato di 325 giorni per un importo complessivo di euro 353.234,21, con interessi maturati al 31/12 per euro 4.484,12.

L'anticipazione di tesoreria rappresenta una forma di finanziamento cui l'Ente locale può ricorrere, nel rispetto dei limiti previsti dall'art. 222 Tuel, per far fronte a momentanee esigenze di liquidità: la gestione della stessa si caratterizza per l'emissione da parte del Tesoriere di provvisori in entrata e spesa correlati rispettivamente ad utilizzi e restituzioni/diminuzioni cui segue la regolarizzazione da parte dell'Ente, talché, a fine anno, l'anticipazione utilizzata e non restituita, risultante dalla differenza tra gli utilizzi e le restituzioni, rappresenta un debito da impegnare, sub specie di residuo passivo, segnatamente al titolo 5 della spesa (ex titolo III) (sul punto cfr. Delib. n. 101 del 2016 della Sez. Reg. Marche).

In generale, può dirsi che l'anticipazione di cassa sia negozio caratterizzato da una causa giuridica mista, nella quale si combinano la funzione di finanziamento con quella di razionalizzazione dello sfasamento temporale tra flussi di spesa e di entrata, attraverso un contratto di finanziamento a breve termine tra ente pubblico e tesoriere.

La Corte costituzionale con sentenza n. 188/2014 ha precisato che : "Se il carattere di finanziamento a breve termine sembra ascrivere l'anticipazione di cassa alla categoria dell'indebitamento e, in quanto tale, determina il problema della sua compatibilità con l'art. 119, sesto comma, Cost., non si può disconoscere, in punto di fatto, l'esistenza nella legislazione statale di norme che autorizzano, entro specifici limiti, gli enti territoriali a



ricorrere all'anticipazione (art. 222 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" ed art. 10, comma 4, della L. 16 maggio 1970, n. 281, recante "Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario").

Ciò deriva dal fatto che il legislatore statale - ancorché nel definire i confini della nozione di indebitamento sia vincolato ai "criteri adottati in sede europea ai fini del controllo dei disavanzi pubblici" (sentenze n. 425 del 2004) - ha cercato di conciliare, attraverso l'enunciazione di disposizioni specifiche, che in questa sede non vengono in esame, la gestione di particolari contingenze del servizio di tesoreria con il rispetto dei vincoli concordati in sede europea. Sulla base di tale bilanciamento, che non può prescindere dalle indicazioni elaborate in sede comunitaria, la causa di finanziamento dell'anticipazione è stata ritenuta compatibile col divieto di cui all'art. 119, sesto comma, Cost. nei casi in cui l'anticipazione sia di breve durata, sia rapportata a limiti ben precisi e non costituisca surrettiziamente un mezzo di copertura alternativo della spesa (principi trasposti, tra l'altro, nell'art. 3, comma 17, della richiamata L. n. 350 del 2003). In pratica, sono questi i caratteri che ne fanno "un finanziamento non comportante indebitamento".

Ciò posto, tuttavia, un ricorso costante e senza sostanziale soluzione di continuità all'anticipazione di tesoreria (come nel caso di specie) sconfinava in una forma (anomala) d'indebitamento, trasformando l'anticipazione in una forma di debito di medio termine, in difformità dall'art. 119 della Costituzione che pone stringenti limiti in ordine all'utilizzo dell'indebitamento, con ogni conseguenza di legge. Inoltre, il prolungato ricorso all'anticipazione di tesoreria può comportare costi elevati per l'Ente.

Sul punto, la Sezione evidenzia che il ricorso costante all'anticipazione di tesoreria è un indice sintomatico di un grave squilibrio strutturale, espressione dell'incapacità dell'ente di far fronte, con le entrate ordinarie, ai pagamenti, ed è sintomatica della difficoltà in cui esso si trova nella riscossione delle proprie entrate. Come si desume dalla normativa e dalla giurisprudenza sopra riportata, detto istituto è un'operazione eccezionale volta al superamento di crisi di liquidità meramente temporanee. Conseguentemente, esso non può divenire mezzo ordinario e fisiologico di gestione per il pagamento delle spese, testimonianza com'è, invece, di una endemica sofferenza di liquidità (cfr. Corte dei Conti Piemonte Sez. Controllo del 16 giugno 2020, n. 68).

II.3 Anzianità residui passivi.

In merito ai residui passivi degli anni 2017 e precedenti, l'ente rappresenta che l'importo più sensibile risulta essere quello dei residui passivi al titolo I degli anni 2016 e 2017, relativi,



per lo più, alle spese impegnate a favore del “Consorzio Servizi Val Cavallina”. La Sezione rileva che la permanenza di residui passivi risalenti nel tempo corrisponde ad una incapacità dell’ente di far fronte alle proprie obbligazioni.

In ogni caso, al fine di garantire gli equilibri della gestione finanziaria, in presenza di residui passivi, risalenti anni indietro nel tempo e di dubbia sussistenza, occorre attivare per tempo idonee procedure di ricognizione e verifica delle singole posizioni debitorie finalizzate al loro progressivo esaurimento.

Il revisore attesta nella relazione allegata al rendiconto 2017 che l’ente ha adottato le misure previste dall’art 9 del D.L. 78/2009, convertito con modificazioni nella L. 3 agosto 2009 n. 102, per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture e appalti.

Nella relazione allegata al rendiconto 2018, il revisore attesta che l’ente ha adottato le misure previste dall’art 9 del D.L. 78/2009, ma che non era stato allegato il relativo prospetto al rendiconto in questione. Il revisore afferma che l’ente ha motivato tale mancanza col fatto che il prospetto fosse in corso di predisposizione.

Si rileva infine che, alla data della presente deliberazione, nella sezione “Amministrazione Trasparente” del sito del Comune di Grone, il collegamento relativo all’indicatore sulla tempestività dei pagamenti rimanda ad una pagina priva di alcun documento o prospetto.

II.4 Capacità di riscossione.

I dati sulla capacità di riscossione per gli esercizi 2017 - 2018, calcolata sulla base dei dati di bilancio, estrapolati dalla banca dati BDAP, evidenziano alcune criticità.

Vi è da rilevare, in proposito, che la tabella presente sul questionario 2017 relativa all’andamento della riscossione in conto residui non sia stata compilata dal revisore.

Dalla banca dati BDAP, si evince, per il 2017, una bassa capacità di riscossione in conto residui per il Titolo I (riscossi euro 154.810,05 su euro 290.757,38 di residui all’1/1/2017, pari al 53,24%), per il Titolo III (51.403,27 riscossi su euro 150.665,72 di residui all’1/1/2017, pari al 34,11%) e per il Titolo IV (euro 7.960,13 riscossi su euro 28.742,63, pari al 27,69%).

Per il 2018, l’ente riscuoteva, in conto residui, per il Titolo I euro 104.409,76 su euro 316.060,72 di residui all’1/1/2018, pari al 33,03%; per il Titolo III euro 38.983,87 su euro 154.664,57 di residui all’1/1/2018, pari al 25,21%; per il Titolo IV euro 5.501 su euro 26.332,5 di residui all’1/1/2018, pari al 20,89%.



Per il 2018 il revisore segnalava, inoltre, nell'apposita tabella del questionario, una scarsa capacità di riscossione in conto residui per recupero evasione dei tributi "IMU/TASI" (euro 950,52 su 22.550, pari al 4,22%), "TARSU/TIA/TARI/TARES" (euro 7.981,00 su 17.881,00 pari al 44,63%), e nessuna riscossione per fitti attivi e canoni patrimoniali (su 26.551,50 di residui iniziali).

II.5 Consorzio Servizi Val Cavallina

Sul tema occorre richiamare, in via preliminare, alcuni principi espressi dalla giurisprudenza contabile in materia (cfr Corte dei conti Abruzzo Sez. controllo delib. n. 279 del 21-10-2015; Corte dei conti Sezione controllo Campania delib. n.-75 del 25-05-2017).

I consorzi rappresentano, insieme alle Convenzioni e alle Unioni, una delle forme di esercizio associato di funzioni e servizi, a disposizione degli enti locali. Infatti, l'art. 31 del TUEL afferma che "Gli enti locali per la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni possono costituire un consorzio secondo le norme previste per le aziende speciali di cui all'articolo 114, in quanto compatibili". Dal dato testuale della norma, è possibile distinguere due tipologie di consorzi: i "consorzi-azienda" finalizzati alla gestione di servizi pubblici ed operanti con autonomia imprenditoriale; i "consorzi di funzioni" destinati all'esercizio di attività amministrative (per i quali l'art. 2, comma 186, let. e), della L. n. 191 del 2009 ha disposto la soppressione).

Per i consorzi riconducibili alla prima tipologia, il carattere strumentale all'esercizio di servizi a favore di più enti locali è messo in rilievo anche dalla giurisprudenza amministrativa secondo la quale "il consorzio tra Enti Locali è definibile come un'azienda speciale di ognuno degli enti associati. Così come l'azienda speciale è ente strumentale dell'ente locale, ossia ente istituzionalmente dipendente dall'ente locale ed elemento del sistema amministrativo facente capo a questo, allo stesso modo il consorzio, in quanto azienda speciale degli enti che l'hanno istituito, è un ente strumentale per l'esercizio in forma associata di servizi pubblici o funzioni e fa parte del sistema amministrativo di ognuno degli enti associati" (Cons. di Stato, n. 2605/2001, e in termini simili, anche Cass., ordinanza n. 33691/2002).

Pur avendo natura strumentale, il consorzio si distingue soggettivamente dagli enti locali partecipanti, in quanto è dotato di una propria soggettività giuridica e diviene un nuovo centro di imputazione di situazioni e rapporti giuridici.

La giurisprudenza di questa Corte ha precisato che "Il richiamo, per i Consorzi, alle norme disciplinari previste per le Aziende speciali non muta la struttura e forma giuridica



del soggetto, che rimane un ente a partecipazione plurisoggettiva, una forma di associazione fra più enti locali (ed eventualmente altri soggetti pubblici), strumentale all'esercizio collettivo e congiunto di servizi a favore della popolazione di tutti i comuni consorziati. Di conseguenza troveranno applicazione le norme che valgono per le aziende speciali per quanto riguarda l'attività di erogazione del servizio, mentre torneranno applicabili quelle dei consorzi ove si tratti di regolamentare la vita associativa fra i comuni consorziati (costituzione e deliberazioni assembleari, nomina amministratori, adozione decisioni, etc.), come palesato dall'inciso legislativo "in quanto compatibili" (cfr. deliberazione Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 114/2012)".

Secondo l'interpretazione fornita dalla giurisprudenza contabile, detta norma impone l'abbandono della logica del "salvataggio a tutti i costi" di strutture ed organismi partecipati o variamente collegati alla pubblica amministrazione che versano in situazioni di irrimediabile dissesto. Non sono ammissibili "interventi tampone" con dispendio di disponibilità finanziarie a fondo perduto, erogate senza un programma industriale o una prospettiva che realizzi l'economicità e l'efficienza della gestione nel medio e lungo periodo (così Sezione controllo Piemonte, Delib. n. 61 del 22 ottobre 2010; Sezione Controllo Lombardia, pareri n. 1081 del 30 dicembre 2010 e n. 207 del 27 aprile 2011).

Tanto premesso, occorre ora valutare la sussistenza nell'ordinamento di un dovere, a carico degli Enti locali partecipanti, di ripianare le perdite gestionali accumulate dai Consorzi stessi. Al riguardo, giova richiamare il testo dell'art. 6, comma 19, del d. l. n. 78/2010 (dapprima abrogato dall'art. 28, comma 1, lett. l), del d. lgs. n. 175/2016 - T.U. partecipate, ma poi riproposto in maniera sostanzialmente identica dall'art. 14, comma 5, dello stesso T. U., secondo il quale "Al fine del perseguimento di una maggiore efficienza delle società pubbliche, tenuto conto dei principi nazionali e comunitari in termini di economicità e di concorrenza, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non possono, salvo quanto previsto dall'art. 2447 codice civile..., effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, né rilasciare garanzie a favore delle società partecipate non quotate che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali. Sono in ogni caso consentiti i trasferimenti alle società di cui al primo periodo a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti...". Pur se i Consorzi non rientrano, di per sé, nell'alveo della norma in



questione, che si riferisce direttamente solo agli Organismi strutturati in forma di società di capitali, tuttavia esigenze generali di tutela dell'economicità gestionale e della concorrenza non possono non riferirsi anche ad essi, che rappresentano comunque realtà operative inserite a tutti gli effetti nel contesto della finanza territoriale, implicando quindi un'estensione nei loro confronti di tale divieto. Tale interpretazione si appalesa conforme ai principi contenuti sia nella legislazione ordinaria, volta al rispetto di criteri di economicità e razionalità nell'utilizzo delle risorse pubbliche, che nella normativa comunitaria a tutela della concorrenza e del mercato. Da tali assunti deriva che l'Ente locale partecipante non è tenuto a ripianare automaticamente le perdite gestionali registrate dal Consorzio partecipato.

Dalla ricostruzione dei rapporti tra l'ente e il Consorzio, riportata nella parte in fatto, si evince che l'impegno di spesa di € 15.155,39 è a carico del bilancio dell'ente 2019-2021, e che, per valutare le ricadute sul Comune di Grone della situazione di effettivo disavanzo del Consorzio, occorre verificare, nell'esercizio 2019 e successivi, i comportamenti degli altri soci fondatori e l'effettiva adozione, da parte del Consorzio, delle misure di contenimento della spesa e, quindi, verificare la capacità del Consorzio stesso di non dover ricorrere a contributi straordinari da parte dei soci.

II.6 Risultato di amministrazione

Il risultato di amministrazione nel triennio 2016-2018, sulla base dei dati estratti dalla banca dati BDAP, dimostra la seguente evoluzione.

	2016	2017	2018
Risultato d'amministrazione (A)	21.040,40	39.477,41	45.229,94
Composizione del risultato di amministrazione:			
Parte accantonata (B)	16.547,15	36.754,52	44.070,69
Parte vincolata (C)			
Parte destinata agli investimenti (D)			
Parte disponibile (E= A-B-C-D)	4.493,59	2.722,89	1.159,25

Se, da un lato, si registra un progressivo aumento della parte accantonata, dall'altra, la parte disponibile è in costante diminuzione, da 4.493,59 euro nel 2016 ai 1.159,25 nel 2018. Anche a prescindere dall'assenza, negli accantonamenti, di somme vincolate e della parte destinata agli investimenti, la corretta determinazione dell'FCDE, che - a giudizio di questa Sezione sulla base dei dati a disposizione e con un calcolo ordinario della media semplice - nel 2018 appare sottostimato, avrebbe verosimilmente prodotto un disavanzo di gestione.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, riservandosi ulteriori verifiche e approfondimenti - in occasione dell'esame del questionario sul rendiconto 2019 - sulle criticità e irregolarità riportate in parte motiva, ed in particolare, riguardo alla ricaduta sugli equilibri finanziari dell'ente derivanti dai rapporti con il "Consorzio Servizi Sociali Val Cavallina":

ACCERTA

- il ricorso all'anticipazione di tesoreria per somme e numero di giorni rilevanti;
- la scarsa efficienza nell'attività di riscossione delle entrate proprie;
- il mantenimento dei residui passivi provenienti dal 2017 e da esercizi precedenti;
- la incongrua determinazione del fondo crediti di dubbia esigibilità;
- il risultato di amministrazione dell'esercizio non conforme ai principi contabili;

DISPONE

- che il Comune 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:
 - 1) la ricognizione dei residui attivi, con la costituzione di congruo Fondo Crediti di dubbia esigibilità, con ricalcolo dello stesso per gli anni 2017 e 2018 da parte dell'ente, in conformità alle disposizioni di cui al d.lgs. n. 118/2011 e ai principi esposti nella presente deliberazione;
 - 2) la ricognizione del risultato di amministrazione, in conformità alle disposizioni di cui al d.lgs. n. 118/2011 e ai principi esposti nella presente deliberazione;
 - 3) la definizione delle conseguenze del ripiano delle perdite del "Consorzio Servizi Val Cavallina" per il bilancio dell'ente, nel rispetto dei principi contabili, come esposti in delibera;
- la valutazione, all'esito dei suddetti adempimenti contabili, degli 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;



- che l'Organo di revisione dell'ente svolga, in merito a tutto quanto riportato nella presente deliberazione, una attenta attività di controllo e vigilanza, segnalando a questa Sezione ogni aspetto rilevante;
- la trasmissione della presente pronuncia, a mezzo sistema ConTe, al Sindaco del Comune di Grone (BG), e all'Organo di revisione dell'ente attualmente in carica;
- che il Sindaco, nella sua qualità di legale rappresentante dell'ente, informi il Presidente del Consiglio comunale, affinché trasmetta all'Organo consiliare la presente delibera;
- che la deliberazione di presa d'atto del Consiglio comunale sia assunta entro trenta giorni dal ricevimento della presente pronuncia e trasmessa a questa Sezione regionale di controllo entro i successivi 30 giorni;
- la pubblicazione della presente pronuncia sul sito internet dell'Amministrazione comunale ai sensi dell'art. 31 del D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato nell'adunanza da remoto del 29 luglio 2020.

Il Relatore
(dott. Giampiero Maria Gallo)

Il Presidente
(dott.ssa Maria Riolo)

Depositata in Segreteria

19 agosto 2020

p. Il Funzionario preposto al servizio di supporto

