



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

Prot. n.

CORTE DEI CONTI



0007428-24/03/2017-SC_LOM-T87-P

Al Sindaco

Al Presidente del Consiglio comunale

Al Revisore dei conti

del Comune di Golasecca (VA)

Oggetto: Trasmissione deliberazione n. 80/2017.

Adempimenti previsti dal comma 168 art. 1 della legge n. 266/2005 (legge finanziaria per il 2006).

Si trasmette la deliberazione in oggetto, emessa da questa Sezione regionale di controllo, con richiesta di farne pervenire copia agli organi di indirizzo.

Il funzionario incaricato
(Susanna De Bernardis)



Lombardia/ 80 /2016/PRSE



REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA

LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Simonetta Rosa	Presidente
dott. Gianluca Braghò	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
dott. Donato Centrone	Primo Referendario
dott. Andrea Luberti	Primo Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Primo Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario (Relatore)

nella camera di consiglio del primo marzo 2017

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;



SRM

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

Visto il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, art 3, comma 1, lett. e);

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. SEZAUT/13/2015/INPR del 31 marzo 2015, recante le linee guida per gli organi di revisione economico finanziaria degli enti locali per l'attuazione dell'articolo 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266 – rendiconto della gestione 2014 – ed i relativi questionari;

Esaminato il questionario sul rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2014, redatto dall'organo di revisione del Comune di Golasecca (VA), sulla base dei criteri indicati dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione sopra indicata;

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

Vista la richiesta di deferimento del magistrato istruttore e l'ordinanza presidenziale di convocazione della Sezione per la pronuncia specifica ex art. 1, commi 166 e seguenti, della L. 266/2005;

Udito il magistrato relatore, dott.ssa Sara Raffaella Molinaro;

FATTO

Con nota n. 25505 del 22 novembre 2016, il Magistrato istruttore chiedeva all'organo di revisione del Comune di Golasecca di fornire delucidazioni in merito:

1. all'esigua riscossione delle somme accertate sia in conto competenza sia a residuo relative al Recupero dell'evasione tributaria;
2. alla mancata costituzione del Fondo di svalutazione crediti quale quota vincolata dell'avanzo di amministrazione;
3. ai rapporti in essere con la Società A.M.S.C. S.p.a. ed in particolare alla situazione debitoria dell'Ente, alle pretese creditorie avanzate dalla suddetta Società e al ripiano disavanzi;



Con nota prot. n. 5404 del 4 febbraio 2017 il Revisore dei conti trasmetteva la risposta istruttoria a firma del Sindaco e del Responsabile del Servizio Finanziario con la quale veniva comunicato che:

1. In merito al recupero dell'evasione tributaria, le somme accertate e non riscosse nell'esercizio 2014 si riferiscono ad accertamenti IMU ed ammontano ad € 70.470,00. A fronte degli introiti degli anni successivi (2015 e 2016) l'importo rimasto da riscuotere ammonta ad € 63.413,91. Per esse l'Amministrazione dichiara che "sarà dato avvio alla procedura di riscossione coattiva mediante predisposizione di specifici ruoli".
2. Il Fondo svalutazione crediti è stato stanziato con la redazione del bilancio di previsione 2014 per l'importo di € 2.056,00 all'intervento 1.01.08.10 finanziato con entrate correnti anziché con l'Avanzo di Amministrazione che su richiesta del revisore, e in via prudenziale, non è stato applicato sia al Bilancio 2014 sia al Bilancio 2015.
3. L'Ente ha approvato un accordo transattivo con la Società A.M.S.C. Spa relativo agli sbilanci della gestione del servizio idrico integrato anni 2006 - 2013 (trasmesso in allegato) per l'importo di € 547.643,61 da saldarsi alla Società entro il 31.12.2015, mentre nell'anno 2016 si è adoperata per la definizione dell'accordo per gli anni 2014-2015.

DIRITTO

I) Il controllo delle Sezioni regionali della Corte dei conti

La legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, comma 166 ha previsto che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, "ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica", 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.

Giova precisare che la magistratura contabile ha sviluppato le verifiche sulla gestione finanziaria degli Enti locali, in linea con le previsioni contenute nell'art. 7, comma 7, della legge 6 giugno 2003, n. 131, quale controllo ascrivibile alla



categoria del riesame di legalità e regolarità, che ha la caratteristica di finalizzare le verifiche della magistratura contabile all'adozione di effettive misure correttive da parte degli Enti interessati.

L'art 3, comma 1 lett. e) del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha introdotto nel TUEL l'art. 148-bis, significativamente intitolato "Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali", il quale prevede che "Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti". Ai fini della verifica in questione la magistratura contabile deve accertare che "i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente".

Inoltre, in base al novellato art. 148 bis, comma 3, del TUEL, introdotto dal citato d.l. n. 174 del 2012, qualora le Sezioni regionali della Corte accertino la sussistenza "di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno" gli Enti locali interessati sono tenuti ad adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione della delibera di accertamento, "i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio", e a trasmettere alla Corte i provvedimenti adottati in modo che la magistratura contabile possa verificare, nei successivi trenta giorni, se gli stessi siano idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. In caso di mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o di esito negativo della valutazione "è



preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria".

Come precisato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 60/2013 (e ribadito nelle successive sentenze n. 39/2014 e 40/2014), l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d.l. n. 174 del 2012, hanno istituito ulteriori tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, diretti ad evitare danni irreparabili agli equilibri di bilancio. Tali controlli si collocano, pertanto, su un piano nettamente distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa di natura collaborativa, almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo spettante alla Corte dei conti sulla legittimità e sulla regolarità dei conti.

In ogni caso queste verifiche sui bilanci degli enti territoriali sono compatibili con l'autonomia di Regioni, Province e Comuni. Alla Corte dei conti, infatti, quale magistratura neutrale ed indipendente, è attribuito il vaglio sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento ai parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.). Il presidio di questa Corte assume ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) che, al novellato art. 97 Cost. richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea.

Tanto premesso, ritiene la Sezione che, qualora le irregolarità esaminate non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della delibera prevista dall'art. 148 bis., co. 3 del TUEL, il complessivo ruolo assegnato dal legislatore alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, avuto anche riguardo alla previsione contenuta nell'art. 7, comma 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, suggerisce di segnalare comunque agli Enti anche irregolarità contabili non gravi



o meri sintomi di precarietà, soprattutto se accompagnate e potenziate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficiarietà 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 che ha ricevuto ed a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento.

L'esame della Corte è limitato ai profili di criticità ed irregolarità segnalati nella pronuncia, sicché l'assenza di uno specifico rilievo su altri profili non può essere considerata quale implicita valutazione positiva.

II) Irregolarità della gestione finanziaria:

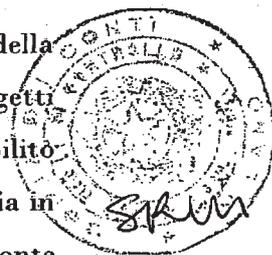
1) Entrate da Recupero dell'evasione tributaria

La Sezione prende atto di quanto riferito dall'Amministrazione in merito alle somme accertate in conto competenza nell'anno 2014 benché, nel dichiarare che "sarà dato avvio alla procedura di riscossione coattiva mediante predisposizione di specifici ruoli", non ne specifichi la tempistica; rileva, inoltre, che non sono stati forniti chiarimenti sulle somme in conto residui provenienti dall'esercizio 2013, non riscosse per € 68.285,00.

In merito, si ricorda all'ente la necessità di prestare particolare cura alla pronta riscossione delle entrate "proprie" ed, in particolare, al recupero dell'evasione tributaria anche nell'interesse del mantenimento degli equilibri di bilancio.

Si raccomanda in special modo di porre in essere, prima dell'attivazione della riscossione coattiva, tutte le pratiche necessarie all'individuazione dei soggetti debitori ed al recupero di quanto dovuto. Tali entrate, secondo quanto stabilito dal nuovo principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria in vigore dal 2015, dovranno essere accertate anche se di difficile esazione a fronte di congrui accantonamenti al fondo crediti di dubbia esigibilità nella misura stabilita dalla legge.

Si segnala peraltro che l'affidamento della riscossione coattiva ad un soggetto esterno non esime l'ente dal compiere tutte le attività di vigilanza e di monitoraggio a tutela delle proprie ragioni creditorie.



2) Fondo svalutazione crediti.

Quanto al finanziamento con entrate correnti del Fondo svalutazione crediti la Sezione rammenta che l'esigenza di una corretta e prudente valutazione dei residui attivi è stata ribadita dall'art. 6, comma 17, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 ove si afferma che "a decorrere dall'esercizio finanziario 2012, nelle more dell'entrata in vigore dell'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, gli enti locali iscrivono nel bilancio di previsione un fondo svalutazione crediti non inferiore al 25 per cento dei residui attivi, di cui ai titoli primo e terzo dell'entrata, aventi anzianità superiore a 5 anni. Previo parere motivato dell'organo di revisione, possono essere esclusi dalla base di calcolo i residui attivi per i quali i responsabili dei servizi competenti abbiano analiticamente certificato la perdurante sussistenza delle ragioni del credito e l'elevato tasso di riscuotibilità".

Si ricorda inoltre che la predetta disposizione, ancora applicabile ai fini della rendicontazione dell'esercizio 2014, è stata abrogata dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 che, nel dettare le disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali in vigore dall'esercizio 2015, impone l'accantonamento di una quota dell'avanzo di amministrazione ad un apposito "fondo crediti di dubbia esigibilità" secondo criteri, stabiliti dal principio contabile applicato alla contabilità finanziaria allegato allo stesso decreto, ispirati alla salvaguardia degli equilibri di bilancio dell'ente a fronte del rischio della mancata riscossione dei residui attivi mantenuti nel conto del bilancio.

3) Rapporti in essere con la Società A.M.S.C.

La Sezione prende atto di quanto riferito, anche in considerazione del tempo intercorso. In ogni caso, quanto agli accordi transattivi, rammenta che la giurisprudenza contabile (v. ex multis, Sez. Lombardia, del. 26/2008 e 1116/2009; Sez. Piemonte, del. 15/2007 e 20/2012; Sez. Umbria, del. 123/2015/PAR) ha affermato i seguenti principi:

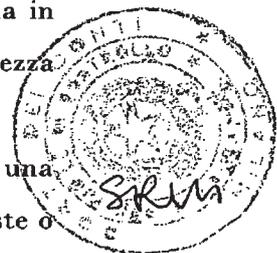


- anche gli Enti pubblici possono di norma transigere le controversie delle quali siano parte ex art 1965 c.c.;

- i limiti del ricorso alla transazione da parte degli Enti pubblici sono quelli propri di ogni soggetto dell'ordinamento giuridico, e cioè la legittimazione soggettiva e la disponibilità dell'oggetto, e quelli specifici di diritto pubblico, e cioè la natura del rapporto tra privati e pubblica Amministrazione. Sotto quest'ultimo profilo va ricordato che, nell'esercizio dei propri poteri pubblicistici, l'attività degli Enti territoriali è finalizzata alla cura concreta di interessi pubblici e quindi alla migliore cura dell'interesse intestato all'Ente. Pertanto, i negozi giuridici conclusi con i privati non possono condizionare l'esercizio del potere dell'Amministrazione pubblica sia rispetto alla miglior cura dell'interesse concreto della comunità amministrata, sia rispetto alla tutela delle posizioni soggettive di terzi, secondo il principio di imparzialità dell'azione amministrativa;

- la scelta se proseguire un giudizio o addivenire ad una transazione e la concreta delimitazione dell'oggetto della stessa spetta all'Amministrazione nell'ambito dello svolgimento della ordinaria attività amministrativa e come tutte le scelte discrezionali non è soggetta a sindacato giurisdizionale, se non nei limiti della rispondenza delle stesse a criteri di razionalità, congruità e prudente apprezzamento, ai quali deve ispirarsi l'azione amministrativa. Uno degli elementi che l'Ente deve considerare è sicuramente la convenienza economica della transazione in relazione all'incertezza del giudizio, intesa quest'ultima in senso relativo, da valutarsi in relazione alla natura delle pretese, alla chiarezza della situazione normativa e ad eventuali orientamenti giurisprudenziali;

- ai fini dell'ammissibilità della transazione è necessaria l'esistenza di una controversia giuridica (e non di un semplice conflitto economico), che sussiste o può sorgere quando si contrappongono pretese confliggenti di cui non sia possibile a priori stabilire quale sia giuridicamente fondata. Di conseguenza il contrasto tra l'affermazione di due posizioni giuridiche è la base della transazione in quanto serve per individuare le reciproche concessioni, elemento collegato alla contrapposizione delle pretese che ciascuna parte ha in relazione



all'oggetto della controversia. Si tratta di un elemento che caratterizza la transazione rispetto ad altri modi di definizione della lite;

- la transazione è valida solo se ha ad oggetto diritti disponibili (art 1966, co 2 c.c.) e cioè, secondo la prevalente dottrina e giurisprudenza, quando le parti hanno il potere di estinguere il diritto in forma negoziale. E' nulla, infatti, la transazione nel caso in cui i diritti che formano oggetto della lite siano sottratti alla disponibilità delle parti per loro natura o per espressa disposizione di legge;

- requisito essenziale dell'accordo transattivo disciplinato dal codice civile (artt. 1965 e ss. C.c.) è, in forza dell'art 1321 dello stesso codice, la patrimonialità del rapporto giuridico;

- inoltre, come affermato dalla giurisprudenza civile (cfr., ex multis, Cass. 6 maggio 2003 n. 6861), costituisce transazione solo quell'accordo che cade su un rapporto che, oltre a presentare, almeno nell'opinione delle parti, carattere di incertezza, è contrassegnato dalla reciprocità delle concessioni. Oggetto della transazione, quindi, non è il rapporto o la situazione giuridica cui si riferisce la discorde valutazione delle parti, ma la lite cui questa ha dato luogo o possa dar luogo e che le parti stesse intendono eliminare mediante reciproche concessioni.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, in base alle risultanze del questionario predisposto dall'organo di revisione

ACCERTA

la presenza, nei limiti evidenziati, dei profili di criticità, con riferimento a

- Recupero dell'evasione tributaria;
- Fondo svalutazione crediti.

DISPONE

la trasmissione della presente pronuncia di accertamento al Sindaco del Comune di Golasecca e al Presidente del Consiglio comunale e, attraverso il sistema SIQUEL, all'Organo di revisione.



Richiama l'obbligo di pubblicazione della presente deliberazione sul sito Internet dell'Amministrazione comunale ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013.
Così deliberato in Milano nella camera di consiglio del primo marzo 2017.

Il Relatore

(Sara Raffaella Molinaro)

Sara Raffaella Molinaro

Il Presidente

(Simonetta Rosa)



Depositata in Segreteria

23 MAR 2017

Il Direttore della Segreteria

(dott.ssa Daniela Parisini)

Daniela Parisini