



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott. Donato Centrone	Primo Referendario
dott.ssa Rossana De Corato	Primo Referendario
dott. Giovanni Guida	Primo Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Primo Referendario (relatore)

nella camera di consiglio del 10 ottobre 2018 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

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;

sfm

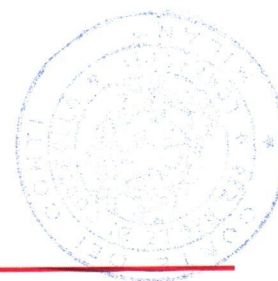


visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;
vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;
vista la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;
visto il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, art 3, comma 1, lett. e);
vista la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. SEZAUT/6/2017/INPR, 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 2016 - ed i relativi questionari;
esaminato il questionario sul rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2016, redatto dall'organo di revisione del Comune di Golasecca (VA), sulla base dei criteri indicati dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione sopra indicata;
viste la nota istruttoria n. 11526 del 12 settembre 2018 e la risposta fornita dall'ente con nota del 20 settembre 2018 (prot. C.d.c. n. 12397);
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;

PREMESSO IN FATTO

Dall'esame della relazione dell'Organo di Revisione del Comune di Golasecca sul rendiconto dell'esercizio 2016, trasmessa a questa Sezione regionale ai sensi dell'art. 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sono emersi profili di criticità relativamente al calcolo e all'accantonamento del Fondo crediti di dubbia esigibilità nell'avanzo di amministrazione al 31 dicembre 2016.

SRM



Con la nota istruttoria del 12 settembre 2018 la Sezione, chiedeva all'Ente di precisare la quantificazione ed il calcolo del Fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato nell'avanzo di amministrazione al 31 dicembre 2016 per l'importo di € 272.742,71, a fronte di residui attivi conservati ai titoli I e III per l'importo di euro 886.948,12.

Nella nota di riscontro del 20 settembre il Sindaco specificava che *"I residui attivi del I e III titolo delle entrate ammontano ad € 886.948,12 di cui € 340.919,45 assoggettati a F.C.D.E. ed € 546.028,67 non assoggettati a F.C.D.E."*.

Quanto ai residui attivi non assoggettati a F.C.D.E., il Sindaco dichiara che gli importi sono stati interamente incassati nel corso dell'esercizio 2017 e che per la sola risorsa ICI di € 16.251,00 la riscossione si sta concludendo nel corso del 2018.

Il magistrato istruttore, preso atto di quanto dichiarato, ha ritenuto che sussistessero i presupposti per deferire la questione all'esame collegiale della Sezione convocata allo scopo, nella camera di consiglio del 10 ottobre 2018.

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. SPM

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.



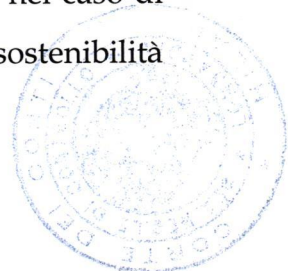
Questo nuovo modello di controllo, come ricordato dalla Corte costituzionale nella recente sentenza n. 60/2013, configura, su tutto il territorio nazionale, un sindacato generale ed obbligatorio sui bilanci preventivi e rendiconti di gestione di ciascun ente locale, finalizzato a tutelare, nell'ambito 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 obbiettivi 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. *sem*

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.

Fondo crediti di dubbia esigibilità

Il Comune di Golasecca ha accantonato nell'avanzo di amministrazione al 31 dicembre 2016 un Fondo crediti di dubbia esigibilità dell'importo di € 272.742,71, a fronte di residui attivi conservati ai titoli I e III per l'importo di euro 886.948,12. Tale somma è apparsa, in sede istruttoria, non di evidente conciliabilità con i dati a disposizione della Sezione.

Elementi di incongruenza relativi all'accantonamento a fondo crediti di dubbia esigibilità erano già stati manifestati da questa Sezione, in relazione al rendiconto 2015, con nota di archiviazione con rilievo n. 24007 del 13 dicembre 2017.

In fase istruttoria il Sindaco ha dichiarato che del totale dei residui attivi del I e III conservati, ammontanti ad € 886.948,12, sono stati assoggettati al fondo residui per € 340.919,45. In merito ai restanti residui per € 546.028,67, per i quali non è stato previsto il fondo, il Sindaco dichiara che i relativi importi sono stati interamente incassati nel corso dell'esercizio 2017 e che per la sola risorsa ICI di € 16.251,00 la riscossione si sta concludendo nel corso del 2018.

La determinazione e l'accantonamento del FCDE effettuati a rendiconto dall'Amministrazione comunale di Golasecca non risultano in linea con quanto stabilito nell'Allegato 4.2 d. lgs. n. 118 del 2011.

Il principio contabile applicato ivi contenuto fissa le modalità di determinazione del fondo crediti di dubbia esigibilità, richiedendo un accantonamento (nel rendiconto) minimo obbligatorio calcolato sull'andamento delle riscossioni negli esercizi pregressi.

Il primo accantonamento di una quota del risultato di amministrazione al fondo crediti di dubbia esigibilità è eseguito in occasione del riaccertamento straordinario dei residui, ed è effettuato con riferimento all'importo complessivo dei residui attivi risultanti dopo la cancellazione dei crediti al 31 dicembre 2014, cui non corrispondono obbligazioni perfezionate e scadute alla data del 1° gennaio 2015.

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).

Al di fuori di tali ipotesi è consentito all'ente di escludere determinati crediti dal calcolo del Fondo, solo dandone adeguata illustrazione nella Nota integrativa al bilancio.

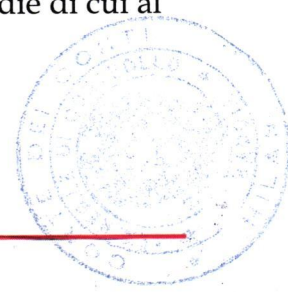
I criteri per il calcolo del Fondo sono esplicitati nell' "Esempio n. 5", riportato in calce allo stesso principio contabile che richiede a tal fine di provvedere:

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;

b3) ad applicare all'importo complessivo dei residui classificati secondo le modalità di cui al punto b1) una percentuale pari al complemento a 100 delle medie di cui al punto b2).

SRM



Con la modifica apportata al principio contabile dal DM 20 maggio 2015 si è stabilito che "l'importo dei residui attivi all'inizio di ciascun anno degli ultimi 5 esercizi può essere ridotto di una percentuale pari all'incidenza dei residui attivi di cui alle lettere b) e d) del prospetto di cui al punto 9.3 riguardante il riaccertamento straordinario dei residui rispetto al totale dei residui attivi risultante dal rendiconto 2014. Tale percentuale di riduzione può essere applicata in occasione della determinazione del fondo crediti di dubbia esigibilità da accantonare nel risultato di amministrazione degli esercizi successivi, con riferimento alle annualità precedenti all'avvio della riforma".

Un metodo "semplificato" per la determinazione del Fondo crediti di dubbia esigibilità è stato introdotto dallo stesso decreto ministeriale di modifica con riferimento ai rendiconti degli esercizi da 2015 a 2018.

Questo stabilisce infatti che "in sede di rendiconto relativo all'esercizio 2015 e agli esercizi successivi, fino al 2018, la quota accantonata nel risultato di amministrazione per il fondo crediti di dubbia esigibilità può essere determinata per un importo non inferiore al seguente:

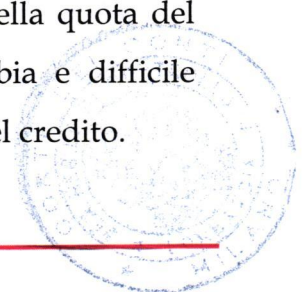
- + Fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione al 1° gennaio dell'esercizio cui il rendiconto si riferisce
- gli utilizzi del fondo crediti di dubbia esigibilità effettuati per la cancellazione o lo stralcio dei crediti
- + l'importo definitivamente accantonato nel bilancio di previsione per il Fondo crediti di dubbia esigibilità, nell'esercizio cui il rendiconto si riferisce.

L'adozione di tale facoltà è effettuata tenendo conto della situazione finanziaria complessiva dell'ente e del rischio di rinviare oneri all'esercizio 2019".

Il sistema contabile armonizzato richiede in ogni caso un accantonamento minimo al Fondo crediti di dubbia esigibilità che non può essere inferiore a quello risultante dall'applicazione dei sopra riferiti criteri di calcolo.

L'obbligo di accantonamento nel rendiconto impedisce l'utilizzo della quota del risultato di amministrazione, costituita dai residui attivi di dubbia e difficile esazione, per finanziare spese esigibili fino all'effettiva riscossione del credito.

SPM



La Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con la deliberazione n. 32/2015/INPR, ha affermato in questo senso che “uno degli elementi di maggiore rilevanza nella determinazione del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015 è quello della corretta determinazione del ‘fondo crediti di dubbia esigibilità’, che deve intendersi come un fondo rischi finalizzato a tutelare l’ente impedendo l’utilizzo di entrate di dubbia esigibilità a finanziamento di spese esigibili.

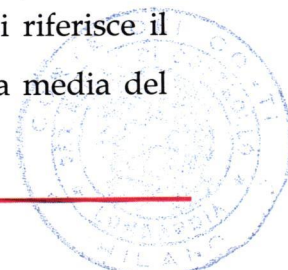
L’adeguata quantificazione del fondo crediti di dubbia esigibilità - in conformità al principio applicato della contabilità finanziaria (punto 3.3, es. n. 5) - determina la veridicità del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015 e preserva l’ente da disavanzi occulti e da potenziali squilibri di competenza e di cassa, allorché sia utilizzato l’avanzo di amministrazione libero, in realtà non disponibile”.

Il principio contabile richiamato implica che:

- siano elencati 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); al di fuori di tali ipotesi è consentito all’ente di escludere determinati crediti dal calcolo del fondo, solo dandone adeguata illustrazione nella Nota integrativa al bilancio;

- la percentuale dei crediti di dubbia e difficile esazione nel senso sopra delineato da accantonamento a FCDE in sede di rendiconto deve essere pari al complemento a 100 dell’andamento delle riscossioni in c/residui degli ultimi 5 anni (anni 2011-2015, nel caso di specie) e non invece alle riscossioni in c/competenza (infatti, solo nel bilancio di previsione, la quantificazione dell’accantonamento a FCDE è effettuata applicando agli stanziamenti delle entrate di dubbia e difficile esazione il complemento a 100 della media tra incassi in conto competenza e accertamenti degli ultimi 5 esercizi). A consuntivo, dunque, la quantificazione della quota di risultato di amministrazione accantonata a FCDE è determinata applicando «all’importo complessivo dei residui attivi, sia di competenza dell’esercizio cui si riferisce il rendiconto, sia degli esercizi precedenti», il complemento a 100 della media del

sem



rapporto tra incassi in conto residui e importo dei residui attivi all'inizio di ogni anno degli ultimi 5 esercizi;

- la percentuale di accantonamento come sopra determinata deve essere applicata all'importo complessivo dei residui attivi delle entrate che possono dare luogo a crediti di dubbia e difficile esazione «come risultano alla fine dell'esercizio appena concluso»;

- il sistema contabile armonizzato richiede in ogni caso un accantonamento minimo al Fondo crediti di dubbia esigibilità che non può essere inferiore a quello risultante dall'applicazione dei sopra riferiti criteri di calcolo.

Il Collegio rileva che il Comune di Golasecca, nel risultato di amministrazione 2016, ha accantonato un fondo crediti di dubbia esigibilità calcolato considerando alcuni crediti ed escludendone altri, senza motivare in modo adeguato circa tale scelta.

Questa Sezione richiama, pertanto, il medesimo ad improntare la gestione alle indicazioni sin qui fornite per procedere al calcolo dell'accantonamento a FCDE nel rispetto dei principi contabili. Infatti, l'accantonamento a FCDE ha la precipua finalità di evitare che spese esigibili siano finanziate da entrate di dubbia esigibilità. Pertanto, la Sezione si riserva di verificare la quantificazione e l'accantonamento del fondo crediti di dubbia esigibilità nell'ambito delle procedure ordinarie di controllo ad essa demandate sui principali documenti contabili dell'ente.

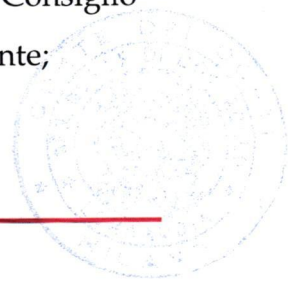
SPM

PQM

La Corte dei conti Sezione regionale di controllo per la Lombardia accerta la presenza, nei termini evidenziati in motivazione, 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, attraverso il sistema Si.Qu.EL., all'Organo di revisione dell'ente;



che la medesima deliberazione sia pubblicata sul sito istituzionale dell'amministrazione ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato dalla Camera di consiglio del 10 ottobre 2018.

Il Relatore
(Sara Raffaella Molinaro)
Sara Raffaella Molinaro

Il Presidente
(Simonetta Rosa)
Simonetta Rosa

Depositata in Segreteria il

24 OTT 2018

Il Direttore della Segreteria
(Daniela Parisini)

Daniela Parisini

