



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	Primo Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Primo Referendario (relatore)
dott. Ottavio Caleo	Referendario
dott.ssa Marinella Colucci	Referendario

nelle camere di consiglio del 10 ottobre 2018 e del 30 gennaio 2019 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;

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 di questa Sezione n. 119/PRSE del 18 aprile 2016 sulla Relazione al Rendiconto dell'esercizio 2013 del Comune di Lavena Ponte Tresa che ha esaminato il ricorso ad anticipazione di tesoreria non restituita al 31 dicembre, il ricorso ad Anticipazione di liquidità presso la Cassa DD.PP. nonché il ritardo nell'incasso dei residui attivi del titolo I e III relativi ad esercizi antecedenti il 2011;

vista la nota prot. n. 25618 del 27 dicembre 2016 con la quale il Magistrato istruttore ha disposto l'archiviazione con rilievo del procedimento di controllo del rendiconto 2014 in relazione al ricorso ad anticipazione di tesoreria senza registrazione contabile delle operazioni relative all'utilizzo, al mantenimento in bilancio di residui attivi e passivi di notevole entità, alla riscossione delle somme accertate per il recupero dell'evasione tributaria;

esaminate le relazioni dell'Organo di revisione contabile del Comune di Lavena Ponte Tresa (VA) pervenute a questa Sezione regionale sul rendiconto degli esercizi 2015 e 2016 e sul bilancio di previsione degli stessi esercizi;

viste la nota istruttoria n. 23496 del 29 novembre 2017 sul rendiconto 2015 e la risposta fornita dall'ente con nota del 29 dicembre 2017 (prot. C.d.c. n. 24524);

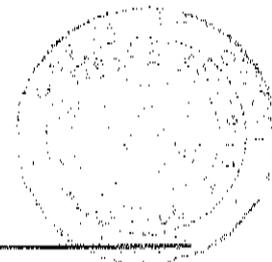
viste la nota istruttoria n. 3857 del 24 aprile 2018 sui rendiconti 2015 e 2016 e la risposta fornita dall'ente con nota del 17 maggio 2018 (prot. C.d.c. n. 5046);

vista l'ordinanza istruttoria n. 76 del 23 ottobre 2018 e la risposta fornita dall'Ente in data 20 novembre 2018 (prot. C.d.c. n. 17925);

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;

*SRM*



## PREMESSO IN FATTO

Dall'esame delle relazioni dell'Organo di Revisione del Comune di Lavena Ponte Tresa sul rendiconto degli esercizi 2015 e 2016 e sui bilanci di previsione dei medesimi esercizi, trasmesse a questa Sezione regionale ai sensi dell'art. 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e dalla documentazione successivamente acquisita in sede istruttoria sono emersi profili di criticità nella gestione finanziaria dell'Ente relativi al ricorso ad anticipazione di tesoreria, al mantenimento in bilancio di residui attivi e passivi, al fondo pluriennale vincolato e al calcolo e all'accantonamento del fondo crediti di dubbia esigibilità.

Con nota istruttoria n. 23496 del 29 novembre 2017 la Sezione chiedeva all'Ente di informare sull'evoluzione della situazione esaminata con Deliberazione n. 119/PRSE del 18 aprile 2016 avente ad oggetto il Rendiconto 2013 e, in particolare, in ordine a:

1. ricorso ad anticipazioni di tesoreria;
2. mantenimento in bilancio di residui attivi e passivi elevati e mancato rispetto del relativo parametro di deficitarietà strutturale;
3. fondo crediti di dubbia esigibilità costituito all'1 gennaio 2015 per euro 69.937,40 e accantonato nell'avanzo di amministrazione al 31 dicembre 2015 per l'importo di € 359.461,08.

Con nota del 29 dicembre 2017 prot. C.d.c. n. 24524, l'Organo di revisione dell'Ente dichiarava che:

1. *"L'anticipazione di tesoreria è stata utilizzata nel corso del 2015 nei limiti previsti dall'art. 222 del TUEL [...] e a fronte di tale anticipazione sono stati corrisposti interessi passivi per un totale di € 8.545,16. Il ricorso all'utilizzo dell'anticipazione [...], è dovuto sostanzialmente al ritardato introito di alcune poste in bilancio, ed in particolare [...] alla compensazione finanziaria, il cosiddetto 'ristorno dei frontalieri' che nell'anno 2015 è stato pari ad € 1.128.480,47 ed è stato incassato in data 04/09/2015"*; il Revisore sottolineava inoltre che nell'anno 2017 quando il MEF, per la prima volta, ha provveduto ad accreditare gli importi in anticipo (01/08/2017) i giorni di anticipazione si sono

SM



ridotti e dal 2 agosto fino alla data della risposta istruttoria (28 dicembre) non è stato più necessario attivarla.

2. Consapevole che il mantenimento di residui attivi rappresenta ed ha rappresentato negli anni una criticità nella contabilità dell'Ente, l'Amministrazione ha dichiarato di aver provveduto a mettere in atto una graduale, ma costante, eliminazione dal bilancio dei residui più antichi grazie all'incasso degli stessi o a dichiarazioni di inesigibilità. Il Revisore chiariva che *"I residui attivi fino all'anno 2012 trovano comunque riscontro nei carichi di Equitalia e dal 2013 al 2015 sono stati caricati ruoli a Poste Italiane, nel corso dell'anno 2015 sono stati opportunamente adeguati ai suddetti carichi al fine di addivenire a corretta re-imputazione degli stessi utilizzando il criterio della competenza potenziata introdotto dal D.Lgs 118/2011"*; l'Ente lamentava comunque che, *"nonostante l'attività di riscossione coattiva che ha caratterizzato il 2016 ed il 2017 e l'attenta e costante presenza dell'ufficio tributi sia nell'andare incontro a coloro che magari chiedono la rateizzazione sia nel sollecitare gli introiti, rimangono pur sempre scoperte le posizioni che hanno sul territorio prevalente attività commerciale con importi che vanno dai 6.000 agli 11.000, 00 per la TARI"*.

Quanto al mantenimento a bilancio di residui passivi il Revisore rappresentava le difficoltà dell'Ente di adeguarsi al nuovo ordinamento contabile. Egli asseriva infatti che *"il residuo passivo è rimasto legato al concetto introdotto e per tanti anni assimilato che voleva le spese impegnabili a condizione di avere l'entrata accertabile. Ad aggravare la situazione c'era anche il vecchio metodo di calcolo per il patto di stabilità, oggi superato"*. Per il 2017, riferiva che *"si ipotizza di avere residui passivi per un importo molto più basso e con la creazione di FPV per le spese in conto capitale che vedranno realizzarsi l'obbligazione giuridica (pagamento) negli anni successivi al corrente"*.

3. Con riferimento al FCDE inserito nel questionario al bilancio di previsione 2015 il Revisore dichiarava che il conteggio è stato effettuato *"con media semplice quindi sia la media tra totale accertato e totale incassato che la media dei rapporti annui"*. *"L'importo determinato e stanziato a bilancio 2015 è pari a 63.937,40, l'importo accantonato nell'avanzo è pari ad € 73.032,19, l'algoritmo da noi determinato [...] è pari ad € 136.969,59 in luogo di 159,384,77"*.

Quanto all'evoluzione del fondo crediti, nella risposta istruttoria veniva riportata una tabella dalla quale si evincono, per gli anni dal 2015 al 2017, gli importi stanziati a bilancio di previsione e a consuntivo.

#### FCDE

Dalle gestioni di competenza

	2015	2016	2017
Ordinamento contabile in vigore	267/2000	118/2011	118/2011
Fondo crediti stanziato in bilancio	83.937,40	77.888,13	119.618,88
Accantonamento in avanzo del f.do svalut. crediti	73.032,19	80.018,87	18.288,52
Accantonamento in avanzo a consuntivo	63.937,40	77.886,13	110.618,88
Accantonamento in avanzo del f.do svalut. crediti	222.491,49	301.773,87	320.062,10

L'Ente pertanto affermava che la costituzione del fondo svalutazione crediti è data "da un accantonamento a bilancio del fondo svalutazione crediti per un importo di € 222.491,49, dall'accantonamento del fondo stanziato per un importo di € 63.937,40, dall'accantonamento del fondo per la differenza a valere rispetto all'importo calcolato come algoritmo sulla cifra di € 136.969,59 [...] per un importo di € 73.032,19 che totalizzano € 359.461,08".

Con la nota istruttoria del 24 aprile 2018 la Sezione, avendo proceduto all'esame del questionario sul rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2016, chiedeva all'Ente informazioni e documentazione relativi al fondo crediti di dubbia esigibilità e al fondo pluriennale vincolato.

1. Quanto al fondo crediti, nella nota di riscontro del 17 maggio il Revisore dichiarava che "l'esatto importo del fondo accantonato a consuntivo 2016 è pari a 443.599,20 di cui:

Accantonamento fondo anno 2015: € 63.937,40

Accantonamento fondo anno 2016: € 77.888,13

Fondo crediti accantonato al risultato di amministrazione all'1.01.2016: € 301.773,67 che sommati totalizzano € 443.599,20.

Il Fondo crediti di dubbia esigibilità da accantonare nel rendiconto 2016 calcolato col metodo ordinario è determinato applicando al volume dei residui attivi riferiti alle entrate di dubbia esigibilità, la percentuale determinata come complemento a 100 della media delle riscossioni

in conto residui intervenuta nel quinquennio 2011/2015 rispetto al totale dei residui attivi conservati al primo gennaio degli stessi esercizi.

Per quanto riguarda il 2017 per il quale l'amministrazione ha già approvato e depositato il rendiconto 2017 [la formazione dell'FCDE deriva dalle seguenti poste]:

Per gli accertamenti IMU, che risultano mantenuti a residui per € 425.000,00 il complemento a 100 risulta essere 39.312,50 ( 425.000,00 moltiplicato 9,57 di quota a 100) che sono stati inseriti in bilancio 2018 la differenza tra 425.000,00 e 39.312,50 pari ad € 385.687,50 è stata accantonata nell'avanzo di amministrazione anche per l'anno 2017 in considerazione del fatto che pur potendo raggiungere gradualmente la quota a 100 si è ritenuto, concordando con la Responsabile accantonare il più possibile l'avanzo del 2017".

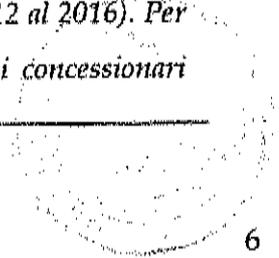
Quanto alle somme rimaste a residuo per TARSU-TIA-TARI per € 610.794,44, il 63,82, quota di completamento a 100, pari ad € 389.778,59 viene accantonata nell'avanzo 2017 per l'85% quindi per € 331.311,80.

Riassumendo, la composizione dell'FCDE al 31/12, comprensivo degli accantonamenti nell'avanzo di amministrazione, risulta la seguente:

	2015	2016	2017
Fondo crediti stanziato in bilancio	63.937,40	77.888,13	119.618,88
Accantonamento in avanzo del fondo svalutazione crediti	73.032,19	60.018,87	141.825,53
Accantonamento in avanzo a consuntivo	63.937,40	77.888,13	119.618,88
Accantonamento in avanzo del f.do svalutazione crediti	222.491,49	301.773,67	488.496,44
<b>TOTALI</b>		<b>439.680,67</b>	<b>750.140,85</b>

SPM

Nella nota veniva dunque riportato un estratto dalla relazione della Giunta al rendiconto 2017 nella quale si sottolineava l'esigenza di un fondo crediti consistente a garanzia di residui derivanti da accertamenti di tasse e tributi "la percentuale di riscossione dei tributi e tasse di parte corrente" si legge " rimane comunque al di sotto delle aspettative creando così un elevata quota di residui attivi sui quali risulta necessario intervenire con l'attività di accertamento (residui attivi per ici e imu dal 2012 al 2016). Per i tributi e le tasse già stati oggetto di accertamento e quindi in carico ai concessionari



*Equitalia e Poste Italiane (residui attivi riaccertati fino al 2014) si può solo accantonare una consistente parte dell'avanzo di amministrazione, di seguito una tabella con l'ammontare dei residui attivi e passivi conservati con questo rendiconto".*

2. In merito al fondo pluriennale vincolato il Revisore nella suddetta nota ha precisato che "con deliberazione n. 51 di Giunta Comunale in data 11.06.2015 veniva approvato il riaccertamento straordinario dei residui che in prima battuta portava ad i seguenti risultati

- un totale di residui attivi reimputati di € 2.134.686,74
- un totale di residui passivi reimputati di € 4.183.967,56

[.....ne] consegue un Fondo Pluriennale Vincolato da iscrivere nella parte Entrata del bilancio di previsione esercizio 2015 di € 2.049.280,82 , di cui :

- relativo a spesa corrente € 238.842,24
- relativo alla spesa in conto € 1.765.438,58.

*In fase di approvazione dello schema di rendiconto da parte della giunta comunale n. 68 in data 16.07.2015 si prendeva atto [...] che con la variazione di esigibilità si è provveduto a rideterminare l'all. 5 /2 in base alle effettive disponibilità alla data in cui viene redatta la bozza di bilancio 2015 nel quale vengono di conseguenza inseriti i fondi pluriennali vincolati rideterminati mantenendo invariato il risultato di amministrazione".*

Ha fatto presente, inoltre, che, lo stesso Revisore, "all'interno del parere rilasciato per il Bilancio di previsione 2015, prendeva atto di quanto sopra a pag. 8 della sua relazione" dichiarando che, sulla base dei risultati della ricognizione di tutti i residui effettuata in occasione del riaccertamento straordinario, "l'ente determinerà il fondo pluriennale vincolato ed il risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015 che risulta essere iscritto nella parte di entrata in bilancio 2015 suddiviso in F.P.V. per spese correnti: 28.949,77 e F.P.V. per spese in conto capitale : 491.209,87".

Il Revisore dichiarava, da ultimo, che il bilancio di previsione 2015 è stato approvato con atto del Consiglio Comunale n. 18 del 28.08.2015 per l'importo complessivo in pareggio di € 8.999.674,44 comprensivo, nella parte entrata, del fondo pluriennale vincolato di € 28.949,77 per spese correnti e di € 491.209,87 per spese in conto capitale.

SRM

Il Magistrato istruttore, considerata l'importanza delle questioni emerse, ha richiesto che la situazione finanziaria del comune di Lavena Ponte Tresa fosse sottoposta all'esame collegiale della Sezione, convocata allo scopo in camera di consiglio il 10 ottobre 2018.

La Sezione, in esito alla stessa, ravvisata la necessità di acquisire ulteriori chiarimenti sulla situazione finanziaria dell'Ente e sull'evoluzione dei profili di criticità evidenziati, ha emesso l'Ordinanza istruttoria n. 76/2018 con la quale è stato richiesto:

- di fornire informazioni relative all'esercizio 2017 in merito al Fondo crediti di dubbia esigibilità con specifica indicazione dei residui attivi conservati per ogni categoria di entrata considerata ai fini della determinazione del Fondo e comunicazione analitica e motivata delle eventuali poste escluse;
- l'importo dei residui attivi esistenti all'inizio di ciascuno degli ultimi 5 esercizi, e le relative riscossioni con indicazione della media realizzata;
- l'importo del Fondo accantonato per ciascuna categoria d'entrata risultante dall'applicazione di una percentuale pari al complemento a 100 della media di riscossione all'importo dei residui attivi conservati al 31 dicembre.
- di relazionare in ordine all'evoluzione del Fondo pluriennale vincolato indicando le risorse che lo hanno alimentato e gli impegni finanziati.

Con nota del 19 novembre 2018, a firma del Revisore unico, sono state fornite le informazioni di seguito indicate.

*"Il fondo accantonato a consuntivo 2016 è pari ad € 443.599,20;*

*il fondo accantonato a consuntivo 2017 per crediti di dubbia esigibilità è pari ad € 306.541,65;*

*il conto consuntivo 2017 chiude con un importo totale di accantonamento in avanzo per crediti di dubbia esigibilità pari ad € 750.140,85;*

*il bilancio di previsione 2018 prevede uno stanziamento totale di € 213.241,08 come fondo crediti di dubbia esigibilità [...] che confluirà interamente nell'accantonamento avanzo di amministrazione 2018 portando l'accantonamento ad un importo di € 963.381,93."*

*SRM*



Nel dettaglio delle singole entrate, l'Ente trasmetteva dati relativi agli accertamenti IMU, TARSU-TIA-TARI e CDS indicando i residui presenti all' 1 gennaio 2017 e all'1 gennaio 2018, l'attività di riscossione realizzata nell'esercizio e il fondo crediti accantonato alla fine dello stesso (previsionale per il 2018).

Dall'esame dei dati risulta che il fondo accantonato a garanzia dei residui IMU ammonta ad € 385.687,50 al 31 dicembre 2017 e ad € 416.393,42 al 15 novembre 2018 (previsionale), importi che l'Amministrazione dichiara corrispondere rispettivamente all'88% e al 100% dell'importo portato a residuo per tale voce di entrata.

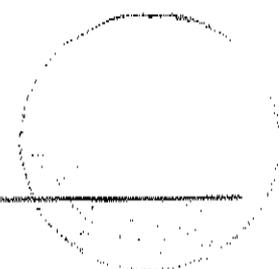
Relativamente alla TARSU, il fondo accantonato al 31 dicembre 2017 ammonta ad € 221.015,85 pari al 36,18% dell'importo portato a residuo mentre l'importo da accantonare nel 2018 ammonterebbe ad € 347.175,56.

Per le somme relative alle sanzioni da codice della strada, il fondo accantonato al 31 dicembre 2017 ammonta ad € 33.995,80 pari all'89,71% dei residui riportati mentre l'importo da accantonare nel 2018 ammonterebbe ad € 84.989,05.

Quanto alla richiesta rivolta dalla Sezione di indicare i calcoli effettuati, l'Ente ha fornito i seguenti prospetti.

MISSIONE 20 - PROGRAMMA 2 -TITOLO 1-20.02-1.10.01.03.001				
media semplice				
Periodo	importo a residuo inizio anno	Incassi a residui*	% Riscosso (Incassi/ acc.to)	Media semplice % riscosso
	(A)	(B)	C=B/A	D=C/5
2013	109.948,17	35.174,80	31,99%	37,86%
2014	596.561,35	51.322,82	8,60%	
2015	545.288,32	545.288,32	100,00%	
2016	612.261,54	164.571,45	26,88%	
2017	503.174,40	65.466,20	13,01%	
2018	780.612,90	364.219,48	46,66%	
	3.147.846,68	631.785,94	227,14%	

SEM



TASSA RIFIUTI SOLIDI URBANI - TARI +tares media semplice				
Periodo	importo a residuo inizio anno	Incassi a residui	% Riscosso (Incassi/acc.to)	Media semplice % riscosso
	(A)	(B)	C=B/A	D=C/5
2013	-	-	0,00%	43,16%
2014	248.195,04	77.278,87	31,14%	
2015	516.777,34	441.474,27	85,43%	
2016	338.485,05	121.689,51	35,95%	
2017	547.738,76	110.130,21	20,11%	
2018	-	-	0,00%	
	1.651.196,19	750.572,86	172,62%	

In chiusura, il revisore affermava che *"in particolare dalla seconda metà del 2016 [...] particolare attenzione è stata rivolta alla riscossione di tributi e tasse che avevano generato un grosso quantitativo di residui attivi e l'amministrazione comunale ha rinunciato ad una grossa fetta di avanzo di amministrazione accantonandolo alla copertura di eventuali perdite dovute al mancato introito di crediti di dubbia esigibilità"*.

In merito al Fondo pluriennale vincolato l'Organo di revisione dichiarava di aver verificato *"con la tecnica del campionamento:*

- a) *la fonte di finanziamento del FPV di parte corrente e di parte capitale;*
- b) *la sussistenza dell'accertamento di entrata relativo a obbligazioni attive scadute ed esigibili contribuiscono alla formazione del FPV;*
- c) *la costituzione del FPV in presenza di obbligazioni giuridiche passive perfezionate;*
- d) *la corretta applicazione dell'art.183, comma 3 del TUEL in ordine al FPV riferito ai lavori pubblici;*
- e) *la formulazione di adeguati cronoprogrammi di spesa in ordine alla imputazione e reimputazione di impegni e di residui passivi coperti dal FPV;*
- f) *l'esigibilità dei residui passivi coperti da FPV negli esercizi 2017-2018-2019 di riferimento".* La composizione del FPV al 31 dicembre 2017 è di € 59.434,17 di parte corrente e di € 444.855,15 di parte capitale.

La Sezione è stata quindi convocata nella camera di Consiglio del 30 gennaio 2019 per procedere all'esame della situazione finanziaria del Comune alla luce degli atti e delle informazioni acquisite.

## 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 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.

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.

SPM

## **II) Irregolarità della gestione finanziaria.**

### **1. Anticipazione di tesoreria**

In merito al rilievo formulato dal Magistrato istruttore, esaminata la documentazione acquisita nel corso del contraddittorio cartolare svolto precedentemente all'odierna camera di consiglio, questo Collegio rileva che il Comune di Lavena Ponte Tresa ha fatto ricorso ad anticipazione di tesoreria nel corso dell'esercizio 2015 per 150 giorni registrando flussi di cassa per € 2.457.889,37,

con un importo massimo giornaliero di € 879.993,87 ed interessi passivi per € 8.545,16.

Nel 2016 l'utilizzo è avvenuto per 180 giorni con flussi di cassa per € 2.446.759,28 con un importo massimo giornaliero di € 907.150,16 ed interessi passivi per € 10.945,25.

Il ricorso allo strumento dell'anticipazione da parte dell'Ente si è verificato anche negli esercizi precedenti e precisamente nell'esercizio 2014 per 314 giorni, nell'esercizio 2013 per 320 giorni, nel 2012 per 306 giorni e nel 2011 per 273 giorni; tale utilizzo è già stato oggetto della Delibera di questa Sezione n. 119/PRSE del 18 aprile 2016 con la quale si sottolineava che il reiterato ricorso ad anticipazioni di tesoreria è sintomo di possibili anomalie gestionali.

In relazione all'esercizio 2015 l'Ente chiarisce che *"il ricorso all'utilizzo dell'anticipazione [...], è dovuto sostanzialmente al ritardato introito di alcune poste in bilancio, ed in particolare [...] alla compensazione finanziaria, il cosiddetto 'ristorno dei frontalieri' che nell'anno 2015 è stato pari ad € 1.128.480,47 ed è stato incassato in data 04/09/2015"*; il Revisore sottolinea inoltre che nell'anno 2017 quando il MEF, per la prima volta, ha provveduto ad accreditare gli importi in anticipo (1 agosto 2017) i giorni di anticipazione si sono ridotti e dal 2 agosto fino alla data della risposta istruttoria (28 dicembre) non è stato più necessario attivarla.

Alla luce di tutto quanto sin qui esposto e considerato quanto già rilevato nella deliberazione n. 119/PRSE del 18 aprile 2016, la Sezione raccomanda di tener monitorate le cause che hanno determinato gli squilibri nella gestione di cassa, individuando l'origine degli scompensi prodotti rispetto al bilancio di competenza, adottando le misure correttive idonee ad evitare un ricorso reiterato allo strumento dell'anticipazione.

## 2. Gestione residui attivi.

La Sezione ha richiesto all'Ente di relazionare anche in merito al mantenimento in bilancio di residui attivi elevati ai titoli I e III, considerato che a Rendiconto 2015 risultano conservati residui al Titolo I per € 1.929.026,62 -di cui € 860.607,51 provenienti dalla gestione residui e al titolo III per € 1.220.679,72 di cui € 758.118,82 provenienti dalla gestione residui (Parere del Revisore al Rendiconto pag. 36).

L'Ente, convenendo che il mantenimento di residui attivi rappresenta ed ha rappresentato una criticità nella contabilità dell'Ente, dichiara di aver provveduto a mettere in atto una graduale, ma costante, eliminazione dal bilancio dei residui più antichi grazie all'incasso degli stessi o a dichiarazioni di inesigibilità. Nonostante l'attività di riscossione coattiva che ha caratterizzato il 2016 ed il 2017, l'amministrazione lamenta il permanere di posizioni scoperte in particolare per la TARI relativa ad attività commerciali.

Il Revisore attesta la corretta reimputazione dei residui utilizzando il criterio della competenza potenziata introdotto dal D.Lgs 118/2011.

Il Rendiconto 2016, tuttavia, conserva ancora residui al Titolo I per € 2.357.952,27-di cui € 1.546.739,17 provenienti dalla gestione residui e al titolo III per € 1.163.613,90 di cui € 820.415,73 provenienti dalla gestione residui, né la situazione risulta variata nell'esercizio 2017 (€ 2.277.428 al Tit. I ed € 1.277.977,88 al tit. III).

La Sezione, rimandando alle considerazioni già esposte nella propria deliberazione n. 119/PRSE del 18 aprile 2016 raccomanda vivamente all'Ente un'attenta ed efficace attività di recupero crediti al fine di ridurre l'ammontare ed eventualmente eliminare i residui attivi che si dovessero rendere inesigibili.

### 3. Gestione residui passivi.

La ridotta capacità di pagamento degli impegni di competenza e dei residui passivi registrata nell'esercizio 2015 ha comportato l'accumulo dei residui del titolo I per l'equivalente di euro 1.981.006,01 con il superamento del parametro di deficitarietà n. 4.

Il superamento del valore soglia (40%) indica che l'ente presenta un eccessivo carico di debiti di parte corrente da pagare, derivanti anche da impegni assunti negli esercizi precedenti.

Significativa risulta anche la presenza di residui attivi al titolo II con un valore di euro 2.281.125,00.

Da rilevare tuttavia che, per entrambi i titoli, gli importi derivano per una percentuale prossima all'80% dalla competenza e che solo 150.361,90 euro per il titolo I e 459.538,82 euro per il titolo II provengono da esercizi precedenti al 2015.

In fase istruttoria il Revisore ha rappresentato le difficoltà dell'Ente ad adeguarsi al nuovo ordinamento contabile. Per il 2017, riferisce che *"si ipotizza di avere residui passivi per un importo molto più basso e con la creazione di FPV per le spese in conto capitale che vedranno realizzarsi l'obbligazione giuridica (pagamento) negli anni successivi al corrente"*.

La Sezione osserva che l'esame dei dati relativi agli esercizi successivi rileva il permanere di importi significativi al titolo I della spesa quantunque derivanti, per la massima parte, dalla gestione di competenza (€ 1.995.434,78 nel 2016 ed € 1.608.020,31 nel 2017).

Nel prendere atto di quanto dichiarato nella risposta istruttoria, la Sezione ricorda al riguardo che la persistenza, in più esercizi finanziari, di una cospicua mole di residui passivi impone al Comune di svolgere un'attività di monitoraggio costante, al fine di evitare che si consolidi la prassi di accumulare debiti liquidi ed esigibili, a fronte di entrate accertate e non riscuotibili nell'esercizio di competenza con inevitabili ripercussioni sulla disponibilità di cassa e pericolo per gli equilibri di bilancio.

#### 4. Fondo pluriennale vincolato

Quanto al Fondo pluriennale vincolato relativo ai residui passivi conservati nel conto del bilancio, la Sezione rileva che l'Ente, nel bilancio di previsione 2015, ha costituito un fondo per spese correnti di € 28.949,77 e per spese in conto capitale di € 491.209,87 a fronte degli importi determinati, con Delibera G.C. n. 51 dell'11 giugno 2015 di approvazione del Riaccertamento straordinario residui attivi e passivi ai sensi dell'art.3, comma 7, d.lgs.118-2011, rispettivamente in € 283.842,24 ed € 1.765.438,58.

Sul punto, l'Ente, in fase istruttoria, ha dichiarato che *"con la variazione di esigibilità si è provveduto a rideterminare l'All. 5/2 in base alle effettive disponibilità alla data in cui viene redatta la bozza di bilancio 2015 nel quale vengono di conseguenza inseriti i fondi pluriennali vincolati rideterminati mantenendo invariato il risultato di amministrazione così come determinato nel sopracitato atto n. 51/2015"*.

La Sezione non può che rilevare l'irregolarità contabile in ordine alla corretta applicazione dei principi dell'armonizzazione contabile considerato che il Comune

non ha provveduto a costituire il Fondo pluriennale vincolato come calcolato in sede di riaccertamento straordinario.

Si ricorda al riguardo che il principio c.d. della competenza finanziaria potenziata richiede, come è noto, la registrazione nelle scritture contabili dell'ente delle sole obbligazioni attive e passive perfezionate, con imputazione contabile all'esercizio di scadenza in cui quindi il credito o il debito diviene esigibile.

Al fine di adeguare la gestione al suddetto principio è stato quindi richiesto agli enti interessati dal processo di armonizzazione contabile di provvedere al riaccertamento straordinario dei residui consistente nella cancellazione dei residui corrispondenti ad obbligazioni non scadute con la contestuale reimputazione degli stessi all'esercizio di scadenza e nella conseguente determinazione del Fondo pluriennale vincolato, dato dalla differenza positiva tra residui passivi e residui attivi reimputati.

Il Fondo pluriennale vincolato rappresenta un saldo finanziario costituito da entrate già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente già impegnate ma esigibili in esercizi successivi ed è destinato pertanto a garantire la copertura degli impegni imputati agli esercizi successivi. Come tale esso è formato solo da entrate vincolate e da entrate destinate al finanziamento di investimenti accertate e imputate nello stesso anno a quello di effettuazione della spesa.

#### 5. Fondo crediti di dubbia esigibilità

5.1 Il Comune di Lavena Ponte Tresa ha accantonato nell'avanzo di amministrazione al 31 dicembre 2016 un Fondo crediti di dubbia esigibilità dell'importo di € 443.599,20 a fronte di residui attivi conservati ai titoli I e III per euro 3.521.566,17. 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 sono stati rilevati anche in relazione al rendiconto 2015.

I dati forniti dall'Ente in fase istruttoria, tuttavia, non mettono in condizione la Sezione di verificare la correttezza della quantificazione dell'F.C.D.E..

SRM

L'Amministrazione ha dichiarato, infatti, di aver utilizzato, per la quantificazione del fondo, il metodo ordinario disciplinato nel paragrafo 3.3 del Principio contabile di cui all'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011.

Quest'ultimo prescrive di applicare, al volume dei residui attivi esistenti al 31 dicembre, riferiti alle entrate di dubbia esigibilità, la percentuale di complemento a 100 della media delle riscossioni in conto residui intervenute nel quinquennio precedente (per il 2016, il 2012-2016) rispetto al totale dei residui attivi conservati al primo gennaio dei medesimi esercizi.

Ai fini della quantificazione del fondo da accantonare nel risultato di amministrazione, in occasione della redazione del rendiconto, l'Esempio n. 5 riportato in calce al principio contabile prescrive di far riferimento all'importo complessivo dei residui attivi, sia di competenza dell'esercizio che di quelli precedenti. A tal fine, stabilisce che l'ente locale provveda a:

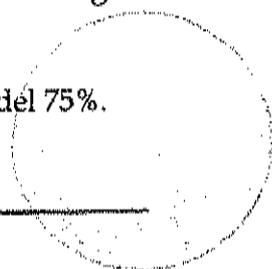
- determinare, per ciascuna delle categorie di entrate, l'importo complessivo dei residui come risultano alla fine dell'esercizio (dopo l'operazione di riaccertamento ordinario, di cui all'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 118 del 2011);
- calcolare, in corrispondenza di ciascuna entrata, la media del rapporto tra gli incassi (in conto residui) e l'importo dei residui attivi all'inizio di ogni anno degli ultimi 5 esercizi (previa riduzione dei residui attivi esistenti all'inizio di ciascun anno in misura percentuale all'incidenza di quelli cancellati in occasione del riaccertamento straordinario rispetto al totale dei residui);
- applicare all'importo complessivo dei predetti residui una percentuale pari al complemento a 100 delle medie delle riscossioni in conto residui intervenute nel quinquennio precedente.

SEM

Nel caso di specie, invece, l'Ente ha fornito elementi solo in relazione ai residui riferiti ad IMU, TARSU-TIA-TARI e Sanzioni al codice della strada, senza indicare i residui esclusi dal computo.

I dati trasmessi, inoltre, riguardano l'importo accertato in conto competenza negli anni 2012/2016 e gli incassi effettuati sia di competenza sia a residuo.

Il calcolo, altresì, indica lo stanziamento 2018 ed è applicato nella misura del 75%.



Tali dati non consentono, dunque, di verificare la corretta determinazione del FCDE e il successivo accantonamento effettuati dall'Amministrazione comunale di Lavena Ponte Tresa, secondo quanto stabilito nell'Allegato 4.2 d. lgs. n. 118 del 2011, sia in relazione all'esercizio 2016 sia per l'esercizio 2017.

L'esame dei dati trasmessi induce, tuttavia, a richiamare l'Ente all'osservanza del principio contabile laddove 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

Pertanto, l'ente locale non è libero di individuare quali siano le entrate di dubbia esigibilità, ma deve motivare la relativa scelta facendo riferimento alla natura dell'entrata (presupposto principe), al relativo importo e, soprattutto, all'andamento storico della percentuale di pregresse riscossioni.

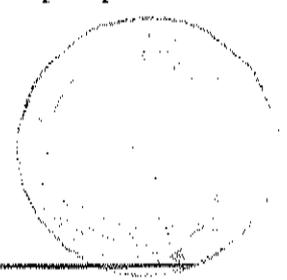
Si sottolinea inoltre che il principio contabile ha consentito agli enti locali, nel 2015, di stanziare nel bilancio di previsione solo una quota dell'importo dell'accantonamento quantificato secondo i criteri previsti dall'Esempio n. 5, pari almeno al 36 per cento, se l'ente non ha aderito alla sperimentazione, e al 55 per cento, se l'ente vi ha aderito. Tale facoltà permane, sempre e solo in sede di bilancio di previsione, con identiche percentuali per tutti gli enti locali, sia nel 2016 (55 per cento) che nel 2017 (70 per cento), che negli esercizi successivi (nel 2018, 75 per cento; nel 2019, 85 per cento; nel 2020, 95 per cento).

Invece, in sede di rendiconto, fin dal primo esercizio di applicazione del principio (2015), l'ente locale deve accantonare nell'avanzo di amministrazione l'intero importo del fondo crediti di dubbia esigibilità, come quantificato nel prospetto riguardante il fondo allegato al rendiconto.

5.2 Nondimeno la Sezione rileva che:

- l'FCDE deve essere calcolato iscrivendo le quote accantonate

*SPM*



- l'ammontare dell'FCDE è stato incrementato nel triennio, registrando la seguente evoluzione:

2015,	2016	2017
€ 359.461,08	€ 439.680,67	€ 750.140,85

- i residui attivi relativi ai titoli I e III non subiscono oscillazioni particolarmente rilevanti, nel senso che quelli provenienti dalla competenza prendono il posto dei precedenti.

2015	2016	2017
€ 1.929.026,62	€ 2.357.952,27	€ 2.277.428,00
€ 1.220.679,72	€ 1.163.613,90	€ 1.277.977,88

5.3 Pertanto, la Sezione procederà a 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, in particolare con riferimento al rendiconto 2018, non ancora approvato, richiama l'Amministrazione comunale ad improntare la gestione alle indicazioni sin qui fornite per procedere alla determinazione dell'accantonamento a FCDE, tenendo conto di quanto stabilisce il principio contabile di cui all'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011 *"fino a quando il fondo crediti di dubbia esigibilità non risulta adeguato non è possibile utilizzare l'avanzo di amministrazione"*.

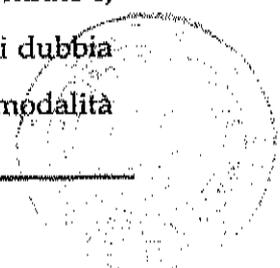
SPM

#### 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.

#### RICHIEDE

al Comune di adottare i provvedimenti idonei a rimuovere le criticità riscontrate e, in particolare, di provvedere alla verifica di congruità del Fondo crediti di dubbia esigibilità in sede di redazione del Rendiconto dell'esercizio 2018 con le modalità



indicate in motivazione, trasmettendone le risultanze a questa Sezione entro 60 giorni dall'approvazione del Conto Consuntivo.

### 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 30 gennaio 2019.

Il Relatore  
(Sara Raffaella Molinaro)  
*Sara Raffaella Molinaro*

Il Presidente  
(Simonetta Rosa)  
*Simonetta Rosa*

Depositata in Segreteria il

- 6 FEB 2019

Il funzionario preposto al servizio di supporto  
(Aldo Rosso)

*Aldo Rosso*

