



REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Simonetta Rosa	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott.ssa Laura De Rentiis	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	Primo Referendario
dott. Cristian Pettinari	Primo Referendario
dott. Giovanni Guida	Primo Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Primo Referendario (relatore)

SRUN

nella camera di consiglio del 7 febbraio 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;



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);

esaminate le relazioni dell'Organo di revisione contabile del Comune di Luino (VA) sul rendiconto dell'esercizio 2015 e sul bilancio di previsione dello stesso esercizio 2015, pervenute a questa Sezione regionale;

viste la nota istruttoria n. 32 del 4 gennaio 2018 e la risposta fornita dall'ente con nota del 24 gennaio 2018 (prot. C.d.c. n. 716);

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;

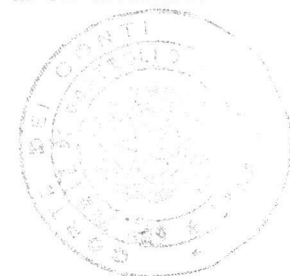
Udito il magistrato relatore, dott.ssa Sara Raffaella Molinaro;

FATTO

Dall'esame delle relazioni dell'Organo di Revisione del Comune di Luino sul rendiconto dell'esercizio 2015, e sul bilancio di previsione dello stesso esercizio, 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 i profili di criticità nella gestione finanziaria dell'ente relativamente alla quantificazione ed alla costituzione del fondo crediti di dubbia esigibilità all'1 gennaio 2015 a seguito del riaccertamento straordinario dei residui e alla non corretta contabilizzazione di detto fondo accantonato nell'avanzo di amministrazione al 31 dicembre 2015.

Con nota istruttoria n. 32 del 4 gennaio 2018 la Sezione chiedeva all'Ente di chiarire la quantificazione del F.C.D.E. costituito all'1 gennaio 2015 per 681.849,18 euro e accantonato nell'avanzo di amministrazione al 31 dicembre 2015 per euro 1.039.843,51, precisando il calcolo effettuato.

SPM



In riscontro, in data 24 gennaio 2018, l'Organo di revisione dell'Ente ha trasmesso i prospetti di determinazione del F.C.D.E. ed ha precisato che il Comune, ai fini della quantificazione del fondo crediti di dubbia esigibilità da accantonare in anticipo al 31/12/2015 *“si è avvalso del metodo sintetico previsto dal DM 20 maggio 2015”*. Il Revisore, sul punto, rilevava che *“dall'analisi dei [...] dati e degli accantonamenti a FCDE emerge che il Comune di Luino avrà accantonato in anticipo una somma sufficiente a coprire i residui insoluti alla data del 31/12/2018 (in ipotesi di invarianza dei residui non riscossi) nel caso in cui continui ad avvalersi del metodo semplificato”*. Dichiarava, inoltre, che sarebbe stata sua cura *“verificare la congruità del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato nel bilancio di previsione 2018-2020 e l'accantonamento in anticipo che sarà effettuato al medesimo titolo in sede di redazione del rendiconto per l'anno 2017”*.

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 7 febbraio 2018.

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.

SRM



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

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

Da ultimo, l'art. 148 bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito con modificazioni nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha inteso rafforzare il quadro dei controlli e dei presidi della gestione delle risorse finanziarie pubbliche, nell'ambito di inderogabili istanze unitarie da garantire nell'assetto policentrico della Repubblica.

Nel caso di accertamento, da parte della Sezione, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti dal patto di stabilità interno, è previsto, infatti, l'obbligo per gli enti interessati, di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio, da trasmettere alla Sezione per le verifiche di propria competenza.

Ulteriori forme di tutela degli equilibri di bilancio sono state previste nel caso di operazioni contabili prive di copertura o di cui sia accertata l'insostenibilità finanziaria.

Qualora le irregolarità esaminate dalla Sezione regionale non siano così gravi

SKM



da rendere necessaria l'adozione della delibera prevista dall'art. 148 bis, comma 3, del TUEL, la natura collaborativa del controllo, anche in relazione alla previsione contenuta nell'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, suggerisce di segnalare agli enti anche irregolarità contabili meno gravi soprattutto se accompagnate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, anche al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l'amministrazione di ciascun ente.

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

II) Irregolarità della gestione finanziaria.

1. 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 Luino in sede di rendiconto 2015 ha accantonato a fondo crediti di dubbia esigibilità l'importo di € 1.039.843,51. Tale somma è apparsa, in sede istruttoria, non di evidente conciliabilità con i dati a disposizione della Sezione. Infatti nella tabella al punto 4.4.1 della relazione-questionario sul bilancio di previsione dell'esercizio 2015 sono riportati i residui attivi dei titoli I e III dopo il riaccertamento straordinario dei residui per l'ammontare complessivo di euro 5.947.674,02. Nella tabella al successivo punto 4.4.2 sono evidenziate, in accordo con quanto stabilito dal principio contabile, le percentuali di riscossione degli ultimi 5 esercizi dei predetti residui per specifica tipologia di entrata con l'indicazione della somma accantonata a Fondo crediti di dubbia esigibilità per ciascuna di esse. Dall'analisi dei dati sopra riportati emerge innanzitutto che:

- il totale dei residui attivi su cui è stato calcolato il fondo ammonta ad euro 2.277.255,00 rispetto al totale dei residui dei titoli I e III al 1 gennaio 2015 (potenzialmente di dubbia esigibilità) indicato in euro 5.947.674,02;
- il calcolo dell'accantonamento rispetto all'andamento delle singole riscossioni non risulta corretto, restituendo valori decisamente inferiori a quelli richiesti in

SRM



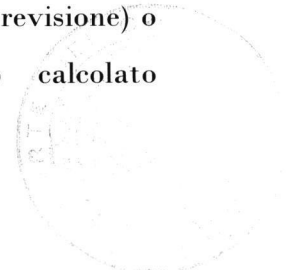
applicazione del principio contabile. Per i residui attivi relativi alla “tassa sui rifiuti” (TARSU-TARI-TASI), indicati per un ammontare di euro 1.282.277,71 al primo gennaio 2015 e con una percentuale media delle riscossioni in conto residui dell’ultimo quinquennio del 27,53 per cento, è stato costituito un fondo di euro 297.492,68 mentre l’importo risultante dall’applicazione del complemento a cento della percentuale di riscossione sul totale dei residui conservati ammonterebbe ad euro 929.246,85. Ugualmente sottostimato appare il Fondo crediti di dubbia esigibilità costituito per il Recupero evasione (inferiore per euro 299.594,58) e per i fitti attivi (-24.129,10 euro). Dall’applicazione dei criteri di calcolo stabiliti dal principio contabile applicato, in conclusione, il Fondo crediti di dubbia esigibilità scaturente dal riaccertamento straordinario dei residui, sarebbe dovuto essere, in sede di bilancio preventivo, di almeno euro 1.632.402,70 se riferito ai soli residui indicati dall’Ente per € 2.277.255,00 e di importo più elevato se considerato sul totale dei residui attivi dei titoli I e III conservati per € 5.947.674,02 per cui non è stata indicata la ripartizione nelle singole tipologie.

Posto che lo stanziamento del FCDE in sede di previsione si riverbera sulla quantificazione del FCDE in sede di rendiconto, è stata effettuata un’apposita richiesta istruttoria sul punto. L’Organo di Revisione dell’Ente, in data 24 dicembre 2018 ha trasmesso nota di risposta allegando il prospetto di determinazione del fondo all’1.01.2015.

Il prospetto trasmesso calcola, in corrispondenza di ciascuna categoria di entrate di dubbia e difficile esigibilità, la percentuale di riscossione sull’accertato di competenza, determinando la media del rapporto tra gli incassi e gli accertamenti di competenza degli esercizi 2011, 2012 e 2013.

Tale determinazione e accantonamento del FCDE non risulta 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 uno stanziamento (nel bilancio di previsione) o un accantonamento (nel rendiconto) minimo obbligatorio calcolato sull’andamento delle riscossioni negli esercizi pregressi.

SRM



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:

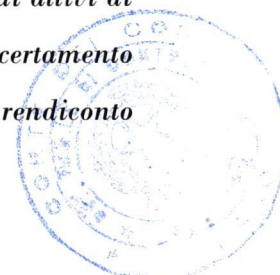
b1) a determinare, per ciascuna delle categorie di entrate di dubbia e difficile esigibilità, l'importo dei residui complessivo come risultano alla fine dell'esercizio appena concluso, a seguito dell'operazione di riaccertamento ordinario di cui all'articolo 3, comma 4, del presente decreto;

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).

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*

SIRM



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.

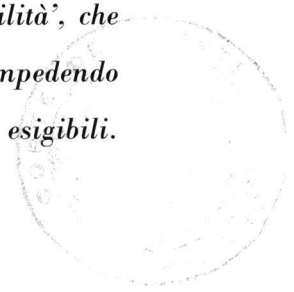
L'adozione di tale facoltà è effettuata tenendo conto della situazione finanziaria complessiva dell'ente e del rischio di rinviare oneri all'esercizio 2019”.

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.

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.

SRM



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 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»*;

SRM



- 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. Con Deliberazione C.d.c. Lombardia n. 253 del 19 settembre 2017 si è chiarito che, in sede di rendiconto, l'accantonamento a FCDE non può usufruire della riduzione del 36% prevista per l'esercizio 2015 in sede di bilancio di previsione.

3. Il Collegio rileva, in considerazione di quanto trasmesso dall'Organo di Revisione, che il Comune di Luino, nel risultato di amministrazione 2015, ha accantonato un fondo crediti di dubbia esigibilità di importo non conforme alle prescrizioni normative, nei termini sopra illustrati.

La Sezione, anche in considerazione di quanto affermato dall'organo di revisione circa l'evoluzione dell'accantonamento del fondo crediti di dubbia esigibilità sufficiente a coprire i residui insoluti alla data del 31/12/2018 e dell'impegno assunto in merito alla verifica della congruità di detto fondo stanziato nel bilancio di previsione 2018-2020 e accantonato in avanzo in sede di rendiconto 2017, 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.

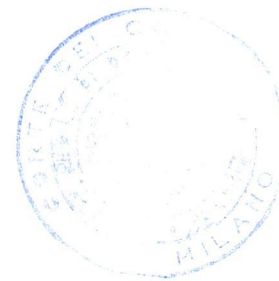
P.Q.M.

La Corte dei conti Sezione regionale di controllo per la Lombardia accerta, nei termini evidenziati in motivazione, la presenza di profili di criticità con riferimento alla determinazione ed accantonamento nel risultato di amministrazione del fondo crediti di dubbia esigibilità.

DISPONE

che la presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco e al Presidente del Consiglio comunale che la stessa deliberazione e, attraverso il sistema Si.Qu.EL, all'Organo di revisione dell'Ente;

SRM



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 in Milano nella camera di consiglio del 7 febbraio 2018.

Il Relatore

(Sara Raffaella Molinaro)

Sara Raffaella Molinaro

Il Presidente

(Simonetta Rosa)

Simonetta Rosa

Depositata in Segreteria

19 FEB 2018

Il Direttore della Segreteria

(dott.ssa Daniela Parisini)

Daniela Parisini

