



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

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

**nell'adunanza da remoto del 5 novembre 2020**

ex art. 85, comma 3, lett. e), del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020 n. 27, ed ex art. 26 ter del decreto - legge 14 agosto 2020 n. 104,



convertito con modificazioni dalla legge 13 ottobre 2020 n. 126, ha assunto la seguente

## **DELIBERAZIONE**

**nei confronti del comune di Zibido San Giacomo**

**esame rendiconti esercizi finanziari 2016, 2017 e 2018**

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

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

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

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

Visto l'art. 3 del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Esaminati i questionari sui rendiconti di gestione per gli esercizi finanziari 2016 e 2017, redatti dall'organo di revisione del Comune di Zibido San Giacomo (MI), sulla base dei criteri indicati dalla Sezione delle Autonomie;

Viste le richieste istruttorie, nota prot. Cdc n. 31112 - 31113 del 27/12/2019 (relative al rendiconto 2016 e 2017) e n. 14098 del 14/08/2020 (relativa al rendiconto 2018);



Viste le risposte del Comune di Zibido San Giacomo pervenute in data 08/01/2020 (prot. n. 168 - 171) ed in data 15/09/2020 (prot. n. 15127 - 15128);

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente della Sezione ha convocato in data odierna la Sezione stessa per deliberare sulla questione deferita nell'odierna camera di consiglio per adottare pronuncia ex art. 1, commi 166 e seguenti, della L. 266/2005;

Udito il relatore, Referendario dott.ssa Alessandra Cucuzza.

### PREMESSO CHE

Con delibera n. 134/2018/PRSE questa Sezione, con riferimento al rendiconto 2015, aveva riscontrato l'accantonamento, nel risultato d'amministrazione, di un fondo crediti di dubbia esigibilità calcolato in maniera non conforme a quanto disposto dai principi contabili ed, in particolare, *"mancato accantonamento a FCDE per le entrate oggetto di contenzioso innanzi ad un'autorità giudiziaria; integrale assenza di accantonamenti a FCDE per alcune tipologie di entrate statisticamente valutate di dubbia e difficile esazione (per es., sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni al codice della strada); applicazione indistinta, e non per singola tipologia di entrata, della media del rapporto degli ultimi 5 anni fra residui attivi riscossi ed esistenti all'inizio dell'esercizio (o, in sede di bilancio di previsione, fra riscossioni e accertamenti)"*.

Successivamente, pertanto, l'attività istruttoria avente ad oggetto, inizialmente, i rendiconti 2016 e 2017 e successivamente il rendiconto 2018 si è concentrata, in via preminente, sulle modalità di calcolo del fondo crediti di dubbia esigibilità e sulla consistente mole di residui attivi iscritti in bilancio.

Ciò posto, il magistrato istruttore, considerato che il contraddittorio con l'ente si è già instaurato in via cartolare e che le criticità emerse trovano riscontro documentale, ha chiesto al Presidente della Sezione di sottoporre le risultanze dell'istruttoria svolta sul Comune di Zibido San Giacomo all'esame del Collegio.

### CONSIDERATO



## 1. Quadro normativo.

La legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, co. 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 (co. 166), i bilanci di previsione ed i rendiconti. Tale controllo, in linea con le previsioni contenute nell'art. 7, co. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, è ascrivibile nella categoria del riesame di legalità e regolarità, finalizzato all'adozione di effettive misure correttive da parte degli enti interessati.

Successivamente l'art. 148 bis del D. Lgs. n. 267/2000, introdotto dall'art 3, co. 1 lett. e) del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha inteso rafforzare il quadro dei controlli sulla gestione delle risorse finanziarie pubbliche, prevedendo che, in 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, gli enti interessati hanno l'obbligo 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.

Qualora le irregolarità esaminate dalla Sezione regionale non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'art. 148 bis, co. 3 del TUEL, la natura della descritta funzione di controllo richiede di segnalare all'ente anche irregolarità contabili meno gravi, soprattutto se accompagnate e potenziate 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 che ha ricevuto e a realizzare interventi idonei per addivenire al loro superamento. L'esame della Corte, inoltre, 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.

## **2. Le criticità riscontrate.**

La Sezione illustra nel prosieguo solo le principali criticità riscontrate in sede istruttoria e le relative risposte fornite dal comune, riservando tutti gli eventuali ed aggiuntivi approfondimenti che risulteranno necessari in occasione delle verifiche sui rendiconti degli esercizi successivi. Infatti, tutti gli esercizi sopravvenienti nel tempo sono collegati fra loro *"in modo ordinato e concatenato"* in quanto, come sottolineato a più riprese dalla giurisprudenza contabile e da quella costituzionale, *"il principio di continuità degli esercizi finanziari pubblici, che è uno dei parametri teleologicamente collegati al principio dell'equilibrio pluriennale del bilancio di cui all'art. 81 Cost., esige che ogni rendiconto sia geneticamente collegato alle risultanze dell'esercizio precedente, dalle quali prende le mosse per la determinazione delle proprie"* (in tal senso Corte cost., 5 marzo 2018, n. 49, il principio è richiamato da Corte dei conti, Sezione delle autonomie in occasione dell'elaborazione delle linee guida sui rendiconti 2018 approvate con delibera n. 12/2019/INPR).

L'istruttoria svolta ha evidenziato che, anche per gli esercizi 2016, 2017 e 2018, il fondo crediti di dubbia esigibilità non è stato calcolato in modo conforme alle disposizioni contenute nel Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (allegato n. 4/2 del d.lgs. n. 118 del 2011).

In particolare, nonostante in sede istruttoria fosse stato richiesto all'ente di *"illustrare in modo dettagliato le modalità di calcolo del Fcde, allegando il relativo foglio di calcolo"*, il comune si è limitato ad allegare, senza alcuna illustrazione, dei prospetti di calcolo in cui vengono separatamente indicati gli accantonamenti effettuati a FCDE, aggregati



per tipologie e titoli (secondo il modello del prospetto di calcolo FCDE all. C allo schema di rendiconto), e le percentuali di incasso di alcuni residui nel quinquennio, classificati per capitoli e articoli.

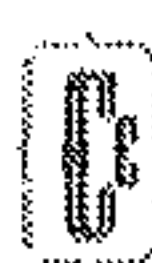
Tale documentazione non consente, pertanto, la puntuale verifica delle modalità di calcolo del FCDE ed, in particolare, non consente di verificare che le percentuali utilizzate per il calcolo degli accantonamenti siano state effettivamente ottenute sulla base delle percentuali di incasso, negli esercizi del quinquennio precedente, dei residui corrispondenti (secondo quanto previsto dal punto 3.3 e dall'esempio 5 di cui all'allegato 4/2 al d.lgs. 118/2011).

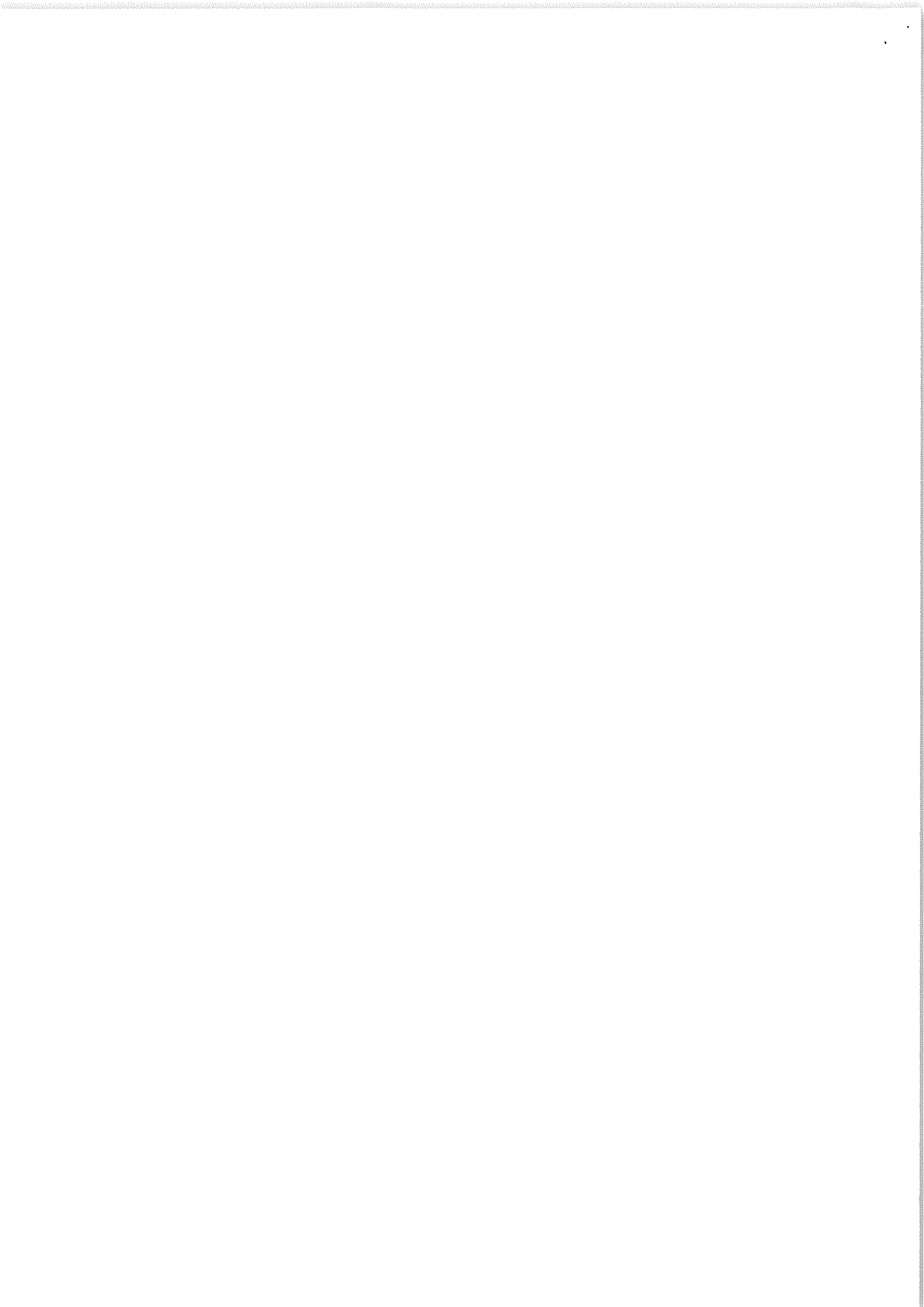
Inoltre, la parte più consistente di questi residui attivi, che impattano sulla determinazione del risultato di amministrazione per euro 2.369.820,79, è costituita da residui iscritti al titolo IV Tipologia 200 'contributi agli investimenti', fra cui, in particolare, euro 2.156.570,50 classificati come 'contributi agli investimenti da amministrazione pubbliche'.

Per tali crediti nel triennio il comune non ha effettuato alcun accantonamento a FCDE.

Tuttavia, l'istruttoria svolta ha consentito di accertare come fra tali residui siano iscritti, oltre a crediti nei confronti di amministrazioni pubbliche (euro 91.434,08 Contributo Statale per edilizia scolastica, euro 125.000,00 Contributo per impianti sportivi, euro 133.204,00 Contributo FESR per mobilità ciclistica, euro 191.125,43 Contributo Regionale per bonifica ex cento pertiche, euro 199.406,00 Contributo Regionale riqualificazione edifici scolastici), anche crediti vantati nei confronti di soggetti privati e cioè:

- un credito di euro 333.136,13 nei confronti della società privata Appennine spa;
- un credito di euro 1.400.000,00 riconducibile al "contenzioso riferito alle opere del Museo Salterio" (cfr. risposta istruttoria del 15/09/2020 ns prot. n. 15127 - 15128).





Da quanto riferito dal comune nella stringata risposta istruttoria e da quanto desumibile dagli atti di causa allegati, il debitore del credito iscritto in relazione al c.d. contenzioso Salterio non è un'amministrazione pubblica, ma una società privata (Il Loghetto s.r.l.) e la pretesa creditoria è riconducibile al mancato pagamento di oneri di urbanizzazione.

Pertanto, non solo non appare corretta la qualificazione dei predetti crediti quali crediti nei confronti di amministrazioni pubbliche, ma soprattutto non risulta conforme ai principi contabili la scelta del comune di non effettuare alcun accantonamento a FCDE in relazione a tali crediti. Infatti, trattandosi di crediti verso soggetti privati non può trovare applicazione l'esclusione dal calcolo del FCDE prevista dalla legge ed il comune avrebbe dovuto valutarne l'esigibilità al fine di effettuare un congruo accantonamento e così sterilizzare il contributo positivo da questi apportato nel risultato di amministrazione.

In base al principio contabile di cui al par. 3.3. dell'all. 4/2 al d.lgs.118/2011, al di fuori dei crediti per i quali è il legislatore stesso ad escludere la necessità dell'accantonamento (crediti nei confronti di altre amministrazioni pubbliche, crediti assistiti da fidejussione, entrate tributarie che possono essere accertate per cassa), se l'ente non considera di dubbia e difficile esazione alcune entrate e, dunque, non provvede, in relazione alle stesse, ad alcun accantonamento *"è necessario dare adeguata illustrazione nella Nota integrativa al bilancio"*.

Nel caso in esame, peraltro, il consistente credito connesso alla vicenda Salterio risulta oggetto di contenzioso giudiziale e tale circostanza, come già rilevato da questa Sezione con delibera n. 134 del 20 aprile 2018, avrebbe richiesto una valutazione ancora più rigorosa dell'esigibilità dello stesso anche in considerazione del possibile esito del contenzioso in atto.

In relazione all'andamento del contenzioso, il comune, nella risposta istruttoria del 15 settembre 2020, ha riferito che è pendente impugnazione innanzi al Consiglio di Stato



della sentenza di primo grado favorevole al comune e che, per effetto della procedura esecutiva avviata, il comune ha già incassato euro 209.772,62.

La Sezione, prendendo atto dell'esito positivo del primo grado del giudizio, deve tuttavia rimarcare che il rischio connesso al credito iscritto non si esaurisce con l'esito, peraltro ancora non intervenuto, del giudizio di cognizione pendente, ma dipende anche dalla possibilità di effettivo incasso del credito iscritto e, dunque, dall'esito fruttuoso della procedura esecutiva avviata.

Il fondo crediti di dubbia e difficile esigibilità costituisce, infatti, un istituto fondamentale della nuova contabilità finanziaria, finalizzato ad evitare, in un'ottica di prevenzione di futuri squilibri di bilancio, che l'ente, per finanziare le proprie uscite, possa utilizzare entrate per le quali l'effettivo incasso è incerto. Per tali ragioni è necessario che la scelta di non effettuare alcun accantonamento per alcuni crediti sia adeguatamente ponderata e, dunque, illustrata nella nota integrativa al fine di dare conto della scelta effettuata e della rispondenza della stessa alle regole di prudenza contabile e, più in generale, di buona amministrazione.

Il rischio per la tenuta degli equilibri di bilancio dell'ente deriva, infatti, dall'iscrizione fra i residui attivi di un consistente importo, che contribuisce in modo determinante alla realizzazione dell'avanzo di amministrazione disponibile, senza alcun accantonamento prudenziale connesso al rischio del mancato incasso integrale del credito iscritto.

In proposito si rileva che l'ente realizza, in tutti e tre gli esercizi considerati, un risultato di amministrazione disponibile basso (pari a euro 51.042,78 nel 2016, a euro 38.507,25 nel 2017 ed infine a euro 102.656,80 nel 2018), che potrebbe risultare compromesso dalla impossibilità di incassare, in tutto o in parte, il credito iscritto fra i residui attivi.

Come già evidenziato in occasione della precedente delibera, è, pertanto, necessario in un'ottica prudenziale che l'ente, valutato ed opportunamente ponderato il rischio di non integrale incasso del credito contestato, proceda ad effettuare un congruo





accantonamento nel risultato di amministrazione al fine di tenere conto della possibilità di non integrale realizzazione del credito iscritto.

La Sezione, in sede di esame dei successivi controlli sia sui bilanci preventivi che sui rendiconti consuntivi, procederà, pertanto, a verificare che il comune abbia considerato, ai fini della determinazione degli accantonamenti nel risultato di amministrazione, del rischio di non esigibilità, totale o parziale, del credito iscritto fra i residui attivi del titolo IV.

#### **P.Q.M.**

la Corte dei conti Sezione regionale di controllo per la Lombardia

#### **ACCERTA**

che il Comune di Zibido San Giacomo, nei tre esercizi 2016, 2017 e 2018, non ha effettuato alcun accantonamento nel risultato di amministrazione a fronte dell'iscrizione di un residuo attivo per un credito oggetto di contenzioso giudiziale e vantato nei confronti di un soggetto privato,

#### **INVITA**

l'ente a valutare il rischio di non integrale incasso del credito contestato e, pertanto, ad effettuare un congruo accantonamento nel risultato di amministrazione al fine di tenere conto di tale rischio,

l'ente ad effettuare una verifica rigorosa dei requisiti di congruità dell'accantonamento a titolo di FCDE alla luce della mole di residui attivi presenti in bilancio,

#### **DISPONE**

la trasmissione della presente pronuncia, a mezzo sistema Con.Te, al Sindaco e dispone che quest'ultimo, nella sua qualità di legale rappresentante dell'ente, informi il Presidente del Consiglio comunale affinché comunichi all'organo consiliare i contenuti della presente delibera;



la trasmissione della presente pronuncia, a mezzo sistema Con.Te, al revisore dei conti del Comune di Zibido San Giacomo;

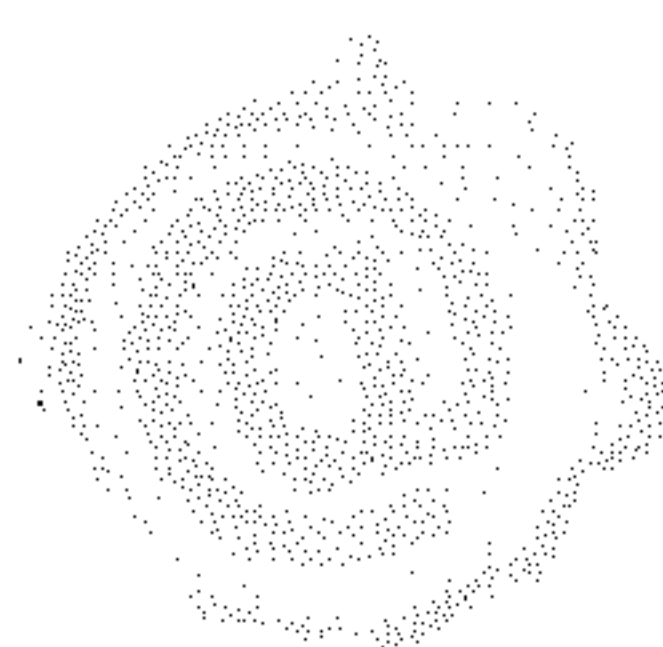
che la medesima pronuncia sia pubblicata sul sito istituzionale dell'amministrazione, ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato nella camera di consiglio da remoto del 5 novembre 2020.

Il Magistrato Estensore

(dott.ssa Alessandra Cucuzza)

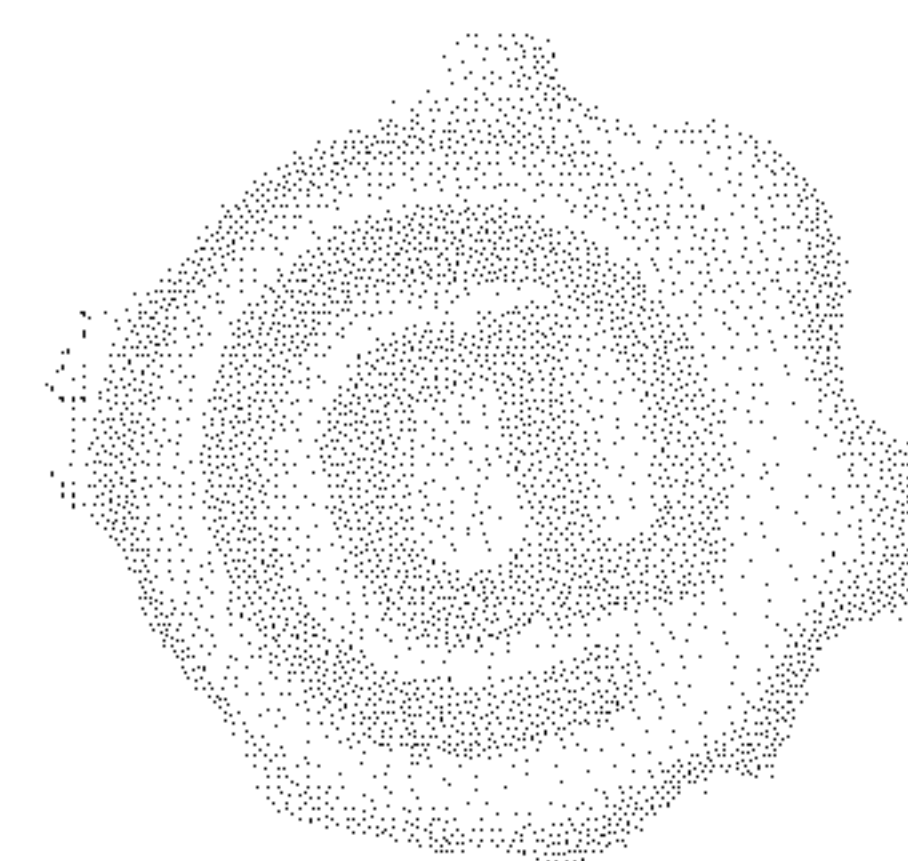
ALESSANDRA  
CUCUZZA  
CORTE DEI  
CONTI  
05.11.2020  
16:01:18 CET



Il Presidente

(dott.ssa Maria Riolo)

MARIA RIOLO  
CORTE DEI  
CONTI/80218670588  
05.11.2020 15:37:17  
CET



Depositata in Segreteria il

6 novembre 2020

Il funzionario preposto

(Susanna De Bernardis)

SUSANNA PAOLA  
DE BERNARDIS  
CORTE DEI CONTI  
06.11.2020  
09:06:58 CET

