



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

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

nell'adunanza pubblica da remoto del 5 novembre 2020, in conformità all'articolo 85, comma 3, lettera e), del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

nei confronti del comune di Verrua Po (PV)

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

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3);



VISTO l'articolo 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006);

VISTA la pronuncia sulle irregolarità contabili rilevate a conclusione dell'istruttoria sui questionari relativi ai rendiconti degli esercizi 2014 e 2015 e al bilancio di previsione 2015 del comune di Verrua Po, adottata con propria deliberazione 54/2017/PRSE del 29 maggio 2017;

VISTA la richiesta istruttoria del 29 settembre 2020 sui questionari relativi ai rendiconti degli esercizi 2016, 2017 e 2018 (SC_LOM - 16486 - Uscita - 29/09/2020);

VISTE le risposte del comune di Verrua Po del 20 ottobre 2020 (SC_LOM - 0017845 - Ingresso - 20/10/2020), con i relativi allegati, e del 22 ottobre 2020 (SC_LOM - 0017938 - Ingresso - 22/10/2020);

VISTA la nota del magistrato istruttore del 23 ottobre 2020 (SC_LOM - 0017986 - Uscita - 23/10/2020) con cui è stata richiesta la fissazione dell'adunanza pubblica per sottoporre le risultanze dell'istruttoria all'esame collegiale della Sezione;

VISTO l'articolo 1 del decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125 (Misure urgenti connesse con la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 e per la continuità operativa del sistema di allerta COVID, nonché per l'attuazione della direttiva (UE) 2020/739 del 3 giugno 2020), di proroga al 31 gennaio 2021 della dichiarazione dello stato di emergenza da COVID-19;

VISTO l'articolo 26-ter del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 (Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, di proroga fino al termine dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 delle disposizioni in materia di giustizia contabile già previste dall'articolo 85 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27;

VISTO l'articolo 85 (Nuove misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenerne gli effetti in materia di giustizia contabile) del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni,

dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, che al comma 3, lettera e), prevede lo svolgimento delle udienze e delle adunanze mediante collegamenti da remoto, specificando che *“Il luogo da cui si collegano i magistrati e il personale addetto è considerato aula di udienza o di adunanza o camera di consiglio a tutti gli effetti di legge. Le sentenze, le ordinanze, i decreti, le deliberazioni e gli altri atti del processo e del procedimento di controllo possono essere adottati mediante documenti informatici e possono essere firmati digitalmente, anche in deroga alle disposizioni vigenti”*;

VISTA l'ordinanza n. 44 del 23 ottobre 2020, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna adunanza pubblica da remoto;

VISTA la memoria illustrativa depositata dal comune il 31 ottobre 2020 (SC_LOM - 18573 - Ingresso - 31/10/2020);

DATO ATTO che il collegamento da remoto è avvenuto tramite *“Microsoft Teams”*;

UDITO il relatore, dott. Francesco Liguori;

UDITI per il comune di Verrua Po il responsabile del servizio finanziario, Jacopo Boron, e il sindaco, Pierluigi Lazzari;

PREMESSO IN FATTO

Dall'analisi delle relazioni dell'organo di revisione sui rendiconti 2016, 2017 e 2018 del comune di Verrua Po, redatte ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sono emersi profili critici in sostanziale continuità con quelli già oggetto della pronuncia di questa Sezione adottata con la deliberazione 54/2017/PRSE, e rimasta inattuata, con riguardo ai rendiconti degli esercizi 2014 e 2015 e al bilancio di previsione 2015.

Con nota del 29 settembre 2020 (SC_LOM - 16486 - Uscita - 29/09/2020) sono state pertanto formulate numerose richieste istruttorie su irregolarità relative ai più vari e delicati aspetti della gestione, tra i quali la gestione della liquidità, la corretta determinazione del risultato di amministrazione e altre operazioni contabili in *«violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria»* (articolo 148-bis, comma 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267), come

l'iscrizione nelle scritture contabili dell'esercizio 2018 di un consistente accertamento non corrispondente a un'obbligazione giuridicamente perfezionata. Quanto al primo punto, in particolare, è stato evidenziato il seguente andamento del ricorso all'anticipazione di cassa nel triennio oggetto dell'istruttoria: € 490.556,96 per 231 giorni nel 2016; € 887.361,52 per 251 giorni nel 2017; € 642.660,17 per 264 giorni nel 2018. Quanto al secondo, il risultato di amministrazione negativo al 31 dicembre 2019, pari a - € 60.909,97 (parte disponibile). Il terzo punto riguarda, infine, e tra l'altro, l'accertamento contabile n. 671 con oggetto "RIMBORSO PER DANNO PATRIMONIALE PRESUNTO" di € 431.106,81.

Con nota di risposta pervenuta dopo la scadenza del termine assegnato (SC_LOM - 0017845 - Ingresso - 20/10/2020 e successivamente SC_LOM - 0017938 - Ingresso - 22/10/2020), il comune di Verrua Po, lungi dal chiarire le situazioni oggetto della richiesta del 29 settembre, o dall'espone le idonee misure correttive adottate per rimuovere le irregolarità e ripristinare gli equilibri di bilancio, ha confermato la fondatezza della maggior parte dei rilievi mossi, limitandosi a prenderne atto, o a prospettare l'imputazione al responsabile del servizio finanziario sospeso in via disciplinare nel mese di febbraio 2019, e successivamente cessato dal servizio nel mese di giugno. In non poche risposte, inoltre, come per esempio in tema di fondo crediti di dubbia esigibilità e di risultato di amministrazione, in luogo dell'esposizione delle misure concretamente adottate, ricorre un generico rinvio delle azioni di risanamento a un tempo futuro non meglio precisato: «*Si provvederà alla modifica secondo le indicazioni della Ill.ma Corte*».

In considerazione della natura e dell'incidenza delle irregolarità accertate sugli equilibri di bilancio e sulla sana gestione finanziaria, nonché delle insufficienti risposte dell'amministrazione comunale a fronte dei puntuali rilievi mossi senza esito fin dalla pronuncia adottata con deliberazione 54/2017/PRSE, il magistrato istruttore ha chiesto la fissazione dell'odierna adunanza pubblica per sottoporre le risultanze dell'istruttoria all'esame collegiale da parte della Sezione ai sensi e per gli effetti dell'articolo 148-bis, comma 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

In vista dell'adunanza il comune ha depositato una memoria illustrativa (SC_LOM - 0018573 - Ingresso - 31/10/2020) in cui si ribadisce quanto già riferito in precedenza, e si conferma l'adeguamento, per l'avvenire, ad alcuni rilievi della Sezione, quali per esempio l'iscrizione nel bilancio pluriennale 2020-2022 della quota annuale di ripiano del disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui, omessa dopo l'esercizio 2015, e la "elisione" dalle scritture contabili, in sede di predisposizione del rendiconto 2020, del predetto accertamento di € 431.106,81.

DIRITTO

1. Occorre in primo luogo ricordare in estrema sintesi l'evoluzione del controllo affidato alla Corte dei conti in materia di bilanci e rendiconti degli enti locali.

1.1. L'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, anche in conseguenza di difficili congiunture economiche, ha affidato alla Corte un controllo sui singoli enti locali attraverso la collaborazione dell'organo di controllo interno, ai fini della verifica del rispetto degli obiettivi posti dal patto di stabilità interno e dei vincoli in materia di indebitamento derivanti dall'articolo 119 della Costituzione, nonché del riscontro di ogni grave irregolarità contabile e finanziaria che non fosse stata oggetto degli interventi correttivi segnalati dall'organo di revisione. Il comma 168, in particolare, prevedeva che *«Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, qualora accertino, anche sulla base delle relazioni di cui al comma 166, comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto, adottano specifica pronuncia e vigilano sull'adozione da parte dell'ente locale delle necessarie misure correttive e sul rispetto dei vincoli e limitazioni posti in caso di mancato rispetto delle regole del patto di stabilità interno»*.

1.2. In una successiva fase di congiuntura finanziaria negativa è stato disegnato dal legislatore il nuovo modello di controllo previsto dall'articolo 148-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, introdotto dall'articolo 3, comma 1, lettera e), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213. Il comma 3 dell'articolo 148-bis, in particolare, prevede che

3. *Nell'ambito della verifica di cui ai commi 1 e 2, l'accertamento, da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta per gli enti interessati 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. Tali provvedimenti sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.*

1.3. La Corte costituzionale ha evidenziato che il controllo in esame «pone come oggetto del controllo i bilanci preventivi ed il rendiconto consuntivo, definendo i confini contabili nell'ambito dei quali può svolgersi l'azione amministrativa. Esso, peraltro, a differenza del controllo sulla gestione in senso stretto, [...] che si attua mediante programmi stabiliti [...] su materie scelte a campione, si svolge su documenti di carattere complessivo e necessario, e con cadenza annuale, poiché i bilanci ed i rendiconti sui quali si esercita hanno, per l'appunto, una cadenza annuale. Tale controllo, che è ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, ha tuttavia la caratteristica, in una prospettiva non più statica (com'era il tradizionale controllo di legalità-regolarità), ma dinamica, di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive» (sentenza n. 179 del 2007). Successivamente ha precisato che «si tratta di controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio, che si collocano pertanto su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa, almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo spettante alla Corte dei conti sulla legittimità e la regolarità dei conti» (sentenza n. 60 del 2013).

1.4. Al fine di evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio, dunque, il comma 3 dell'articolo 148-bis prevede oggi anche la possibilità di precludere l'attuazione dei

programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria, qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio, o la verifica della Sezione dia esito negativo.

2.1. Per quanto riguarda la posizione del comune di Verrua Po, in particolare, con deliberazione 54/2017/PRSE del 29 maggio 2017 sono stati accertati i seguenti profili critici rispetto alla sana gestione finanziaria, con l'invito ad adottare i provvedimenti idonei a rimuoverli, dandone comunicazione alla Sezione:

1. Patto di stabilità:

- *mancato rispetto degli obiettivi del Patto di stabilità interno per l'esercizio 2014;*
- *incompatibilità monetaria degli impegni di spesa del titolo II.*

2. Differenza di parte corrente:

- *differenza di parte corrente negativa nel 2014 finanziata con l'applicazione dell'avanzo di amministrazione.*

3. Anticipazione di tesoreria:

- *ricorso all'anticipazione di tesoreria per 180 giorni nel 2014 e per 210 giorni nel 2015, con maturazione di interessi passivi.*

4. Riaccertamento straordinario dei residui e costituzione del Fondo crediti di dubbia esigibilità:

- *cancellazione di residui in sede di riaccertamento straordinario non conforme ai principi contabili:*

[omissis]

- *determinazione del Fondo crediti di dubbia esigibilità non conforme ai principi contabili:*

[omissis]

5. Altri adempimenti:

- *omessa trasmissione in S.I.R.Tel del rendiconto dell'esercizio finanziario 2015;*

- omesso aggiornamento della sezione "Amministrazione Trasparente" del sito internet comunale.

2.2. Con nota del 29 settembre 2020 (SC_LOM - 0016486 - Uscita - 29/09/2020) l'istruttoria sui rendiconti degli esercizi 2016, 2017 e 2018 ha inevitabilmente preso le mosse dalla suddetta deliberazione, chiedendo *in primis* al comune di «Trasmettere la comunicazione richiesta dalla Sezione sull'adozione dei provvedimenti idonei a rimuovere le criticità riscontrate a conclusione dell'istruttoria sui questionari relativi ai rendiconti 2014 e 2015 e al bilancio di previsione 2015». Sono stati inoltre richiesti numerosi chiarimenti:

- sul disavanzo di amministrazione, con particolare riferimento alla mancata iscrizione come prima voce della spesa della quota annuale di ripiano del disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui;
- sulla gestione finanziaria, con riguardo al mancato rispetto nel 2018 del parametro di deficitarietà individuato nell'indicatore concernente l'effettiva capacità di riscossione, e all'iscrizione dello stanziamento e imputazione dell'accertamento contabile n. 671, nel corso del 2018, con oggetto "RIMBORSO PER DANNO PATRIMONIALE PRESUNTO" di € 431.106,81 - codice 3.0500 55/56/99 - riaccertato al 31 dicembre 2018;
- sul riaccertamento ordinario dei residui;
- sull'omessa costituzione del fondo pluriennale vincolato per le spese di personale, sull'imputazione ai residui della quasi totalità dei pagamenti effettuati in conto capitale nel 2018, e sull'omessa costituzione del FPV per i lavori di adeguamento dell'edificio della scuola primaria e secondaria di primo grado;
- sul fondo crediti di dubbia esigibilità, rispetto al quale già la deliberazione 163/2017/PRSE aveva raccomandato di «prestare particolare attenzione alla corretta determinazione del Fondo crediti di dubbia esigibilità, dando sempre conto dei criteri utilizzati per il calcolo dello stesso in modo da consentire alla Sezione di verificarne la congruità in sede di controllo», e sulla cui quantificazione in €

433.915,87 al 31 dicembre 2018 risulta determinante l'importo correlato al predetto accertamento di € 431.106,81;

- sul risultato di amministrazione 2015, 2016 e 2017, con particolare riferimento all'omessa rappresentazione di accantonamenti e vincoli;
- sulla gestione della liquidità, e in particolare sul continuo ricorso all'anticipazione di tesoreria (di cui dare conto anche per il 2019 e il 2020), sulle cause e i rimedi della carenza di liquidità anche negli esercizi 2016, 2017 e 2018, e sulla situazione delle riscossioni e dei rimborsi dell'anticipazione di tesoreria nel corso degli esercizi 2015, 2016, 2017 e 2018, anche in considerazione della parziale mancata restituzione della stessa anticipazione, dell'omessa quantificazione e del mancato aggiornamento della cassa vincolata, e dell'inosservanza delle prescrizioni dell'articolo 183, comma 8, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, per evitare ritardi nei pagamenti e la formazione di debiti pregressi.

2.3. La risposta del comune del 20-22 ottobre 2020, a fronte di puntuali richieste, non chiarisce, se non marginalmente con riguardo al solo riaccertamento ordinario dei residui, le situazioni critiche evidenziate. Dopo le "considerazioni preliminari" sulle vicende disciplinari e processuali della persona del precedente responsabile del servizio finanziario, infatti, il nuovo responsabile si limita a prendere atto della maggior parte delle irregolarità segnalate dalla Sezione, e a prospettare soluzioni di non immediata applicazione ai pressanti problemi per gli equilibri di bilancio, nonché una altrettanto futura ottemperanza ai ripetuti moniti della Sezione.

2.4. Oltre ai chiarimenti richiesti, dunque, manca nella risposta del comune l'esposizione delle misure correttive adottate per rimuovere le irregolarità e ripristinare gli equilibri di bilancio, minati dalla crisi di liquidità e da un disavanzo latente, così come può ulteriormente desumersi, da ultimo, dalla deliberazione del consiglio comunale n. 7 del 23 giugno 2020. Questa deliberazione riguarda l'asserito riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio riconducibili alla fattispecie disciplinata dall'articolo 194, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 18 agosto

2000, n. 267, per complessivi € 143.120,97. Si tratta di spese obbligatorie e di funzionamento di cui la deliberazione consiliare non garantisce la copertura finanziaria, limitandosi a rinviarla *«al relativo capitolo del redigendo bilancio di previsione 2020-2022»*. Desta pertanto perplessità quanto affermato nella relazione allegata alla stessa deliberazione, secondo la quale *«L'ente ha intenzione di procedere al ripiano del debito fuori bilancio attraverso la richiesta di Anticipazione di liquidità di cui all'art. 116 comma 1 D.L. 34/2020; questa procedura consentirebbe di ripianare il debito fuori bilancio tramite un mutuo trentennale»*. L'articolo 41, comma 4, della legge 23 dicembre 2001, n. 448, infatti, dettato in attuazione dell'articolo 119, comma 6, della Costituzione, dispone in proposito che *«Per il finanziamento di spese di parte corrente, il comma 3 dell'articolo 194 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, si applica limitatamente alla copertura dei debiti fuori bilancio maturati anteriormente alla data di entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3»*. Debiti fuori bilancio come la quasi totalità di quelli oggetto di riconoscimento con la deliberazione del consiglio comunale di Verrua Po n. 7 del 23 giugno 2020, dunque, non possono essere finanziati con l'indebitamento, non trattandosi di spese di investimento. Le risorse derivanti dalla nuova anticipazione di liquidità prevista dall'articolo 116 del decreto-legge 17 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 2020, n. 77, peraltro, secondo quanto già a suo tempo affermato dalla Sezione delle autonomie con deliberazione 19/2014/QMIG del 18 luglio 2014 in relazione all'anticipazione di liquidità prevista dal decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, *«hanno sostanzialmente, e non solo formalmente, la natura di anticipazione; diversamente, risulterebbe violato l'art. 119, comma 6, Cost.»*. Proprio per questo, quindi, l'anticipazione di liquidità non può costituire una modalità di ripiano dei debiti, perché secondo l'insegnamento della Sezione delle autonomie *«Trattasi di un'anticipazione di liquidità finalizzata a ricostruire le risorse di cassa necessarie al pagamento di spese già finanziate»*. Nel caso dei debiti fuori bilancio in questione, invece, si tratta di spese, seppur riconosciute, tuttavia non finanziate: anche dopo l'asserito riconoscimento sono rimaste prive di un'ineludibile copertura finanziaria

a valere sull'esercizio 2020, che non può essere surrogata da una mera erogazione di cassa quale l'anticipazione di liquidità prevista dal cosiddetto decreto "rilancio".

2.5. Il responsabile del servizio finanziario e il sindaco, peraltro, durante i rispettivi interventi svolti nell'odierna adunanza pubblica hanno precisato che l'impostazione della deliberazione del consiglio comunale n. 7 del 23 giugno 2020 è stata successivamente modificata, prevedendo la copertura finanziaria dei debiti fuori bilancio in questione tramite un incremento dell'aliquota dell'addizionale comunale all'IRPEF. Il maggior gettito atteso ammonterebbe a circa € 27.000,00 annui per il prossimo quinquennio. La Sezione prende atto e rinvia le proprie valutazioni in proposito all'acquisizione del provvedimento di copertura finanziaria dei debiti formalmente riconosciuti, ma contabilmente non finanziati, dalla deliberazione n. 7 del 23 giugno 2020.

3.1. Per quanto riguarda la gestione della liquidità, a partire dal 2017 e fino ad oggi il fondo cassa iniziale e finale è risultato pari a zero, secondo quanto riportato nella tabella seguente, che prende in considerazione un orizzonte temporale esteso dal 2014 al 2020 (i dati di quest'ultimo esercizio sono stati desunti dal bilancio di previsione):

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fondo cassa iniziale	207.686,01	53.866,03	68.372,92	0,00	0,00	0,00	0,00
di cui vincolata	0,00	0,00	68.372,92				
Fondo cassa finale	53.866,03	68.372,92	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
di cui vincolata	0,00	14.679,00					

Il ricorso all'anticipazione di tesoreria si protrae per tutto il triennio 2016-2018 e oltre. Al 31 dicembre 2016, peraltro, risulterebbe ancora da versare al tesoriere l'importo di € 27.082,62 per il quale il bilancio dell'esercizio 2017 difetta del residuo passivo registrato nella contabilità dell'ente al titolo 5 della spesa, cui imputare la restituzione. Al 31 dicembre 2017 la somma non restituita al tesoriere ammonterebbe a € 161.836,29 il cui residuo nel successivo esercizio 2018 è stato eliminato. Si evidenziano, ancora, un maggiore pagamento di € 59.322,02 imputato alla gestione

di competenza del 2018 e la conservazione al 31 dicembre 2018 del residuo attivo n. 662 avente ad oggetto “ANTICIPAZIONE DI TESORERIA PER MOMENTANEE DEFICIENZE DI CASSA” per lo stesso importo di € 59.322,02. Nell’esercizio 2019 le reversali emesse al titolo 7 ammontano a € 650.524,08 mentre i mandati imputati al titolo 5 sono pari a € 752.950,24. Con i dati SIOPE aggiornati al 29 ottobre 2020 è infine possibile rappresentare sinteticamente come segue l’andamento del ricorso all’anticipazione di tesoreria e le incongruenze tra quanto incassato e quanto restituito al tesoriere al termine di ciascun esercizio dal 2015 al 2020:

	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (dati SIOPE)
Reversali	335.066,55	490.556,96	887.361,52	642.660,17	650.524,08	295.098,30
Mandati	335.066,55	463.474,34	725.525,23	701.982,19	752.950,24	321.540,53
Differenza		-27.082,62	-161.836,29	59.322,02	102.426,16	
Giorni	210	231	306	305		

3.2. Come già evidenziato da numerose recenti pronunce delle Sezioni regionali di questa Corte (cfr. Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione 58/2019/PRSE del 24 maggio 2019; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione 127/2019/PRSE del 7 novembre 2019), l’anticipazione di tesoreria costituisce una forma di finanziamento a breve termine cui gli enti dovrebbero ricorrere solo per far fronte a momentanei problemi di liquidità: l’utilizzo di questo strumento finanziario ha carattere eccezionale e avviene nei casi in cui la gestione del bilancio abbia generato, principalmente in conseguenza della mancata sincronizzazione tra flusso delle entrate e decorrenza dei pagamenti, temporanee carenze di cassa in rapporto ai pagamenti da effettuare in un dato momento. Se, viceversa, il ricorso ad anticipazioni del tesoriere è continuativo e protratto per un notevole lasso temporale, e per importi consistenti e crescenti, rappresenta un elemento fortemente critico della gestione finanziaria. Come ricordato dalla richiamata pronuncia della Sezione ligure, «Il fenomeno [...] induce a dubitare che la perdurante sofferenza di liquidità derivi da un mero disallineamento temporale fra incassi e pagamenti e, invece, costituisca un sintomo di latenti e reiterati squilibri nella gestione di

competenza tra le risorse in entrata che l'Ente può effettivamente realizzare e le spese che si è impegnato a sostenere. Nei casi più gravi, inoltre, esso potrebbe dissimulare forme di finanziamento a medio/lungo termine e, pertanto, nella sostanza configurare una violazione del disposto dell'articolo 119 della Costituzione (che consente di ricorrere ad indebitamento solo per finanziare spese di investimento)». Anche la pronuncia della Sezione regionale di controllo per il Piemonte ha precisato che «Laddove [...] vi sia un ricorso costante e senza sostanziale soluzione di continuità all'anticipazione di tesoreria [...] l'Ente invero sconfina in una forma (anomala) d'indebitamento, trasformando l'anticipazione in una forma di debito di medio termine senza tenere conto degli obblighi statuiti dall'art. 119 della Costituzione che pone stringenti limiti in ordine all'utilizzo dell'indebitamento, con ogni conseguenza di legge».

3.3. Sotto questo profilo, dunque, il comune di Verrua Po non risulta avere ancora adottato misure correttive idonee a ripristinare gli equilibri di bilancio e la sana gestione finanziaria. Il continuo ricorso all'anticipazione di tesoreria dal 2014 al 2020, la solo parziale restituzione della stessa, e in aggiunta il ricorso all'anticipazione di liquidità previsto dall'articolo 116 del decreto-legge n. 34/2020 (secondo la deliberazione della giunta comunale n. 54 del 26 ottobre 2020, per un importo di € 111.380,29), testimoniano la crisi di liquidità in cui versa il comune.

4.1. L'ammontare del fondo crediti di dubbia esigibilità al 31 dicembre 2018 risulta inquinato da quanto esposto di seguito. Nell'esercizio 2018, infatti, è stato iscritto in bilancio un accertamento contabile di € 431.106,81 con oggetto "RIMBORSO PER DANNO PATRIMONIALE PRESUNTO", e debitore il responsabile del servizio finanziario sospeso in via disciplinare nel mese di febbraio del 2019 e cessato dal servizio nel mese di giugno. Il risultato di amministrazione accertato nell'esercizio 2018 è di € 522.327,84; i residui attivi che contribuiscono a determinarlo sono pari a € 4.682.396,07. L'accertamento di € 431.106,81 non corrisponde, tuttavia, al canone dell'obbligazione giuridica perfezionata. Ne consegue una minore quantificazione del risultato di amministrazione, che si riduce a € 91.221,03. Il FCDE pari a € 433.915,87 determinerebbe perciò un disavanzo di rilevante entità: meno € 350.554,45.

L'accantonamento per FCDE di € 433.915,87 risulta tuttavia al tempo stesso sottostimato e sovradimensionato: sottostimato, perché l'accantonamento per entrate tributarie non riscosse è prossimo allo zero (€ 2.809,06 a fronte di residui attivi per € 199.205,83); sovradimensionato, perché l'importo di € 431.106,81 relativo alle entrate extratributarie si identifica con l'importo di un accertamento iscritto in bilancio in «*violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria*» (articolo 148-bis, comma 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267), in quanto non corrispondente a un'obbligazione giuridicamente perfezionata.

4.2. Si tratta, a parere della Sezione, di gravi irregolarità, che se da una parte evidenziano il mancato rispetto dei principi contabili in materia, dall'altra gettano ombre sull'attendibilità dei documenti contabili dell'ente locale, che devono esporre una rappresentazione veritiera e corretta della reale situazione finanziaria del comune.

4.3. Nella memoria illustrativa depositata dal comune il 31 ottobre 2020 e durante l'intervento svolto dal responsabile del servizio finanziario nell'odierna adunanza pubblica, peraltro, è stata garantita la determinazione del FCDE nel pieno rispetto dei principi contabili in sede di predisposizione del rendiconto 2020.

5.1. Con riguardo a un altro degli istituti caratterizzanti la contabilità armonizzata, si evidenzia come il principio della competenza finanziaria potenziata nel triennio oggetto dell'istruttoria, e anche oltre, sia stato semplicemente disatteso: il fondo pluriennale vincolato di fatto non è stato costituito, e gli investimenti sono finanziati a residuo o con impegni "impropri"; sono stati conservati accertamenti per quote di mutui pregressi ed emergono irregolarità anche nell'accantonamento dell'indennità di fine mandato. Si tratta anche in questo caso di irregolarità già riscontrate fin dalla deliberazione 163/2017/PRSE.

5.2. Durante l'intervento del responsabile del servizio finanziario nell'odierna adunanza pubblica è stato garantito il pieno rispetto dei principi contabili in sede di predisposizione del rendiconto 2020.

6.1. Il risultato di amministrazione nel triennio 2016-2018 risente inevitabilmente delle irregolarità sopra evidenziate, che si riflettono sui successivi esercizi finanziari, come mostrato anche dai dati del rendiconto dell'esercizio 2019 e del bilancio di previsione 2020 nella tabella riportata di seguito. Soltanto nel bilancio di previsione 2020, inoltre, è stata nuovamente inserita come prima voce della spesa la quota annuale di € 3.955,20 per il ripiano trentennale del disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui. Dopo la corretta iscrizione della prima quota annuale relativa al 2015, infatti, le successive sono state omesse. Nella tabella che segue è riportato l'andamento del risultato di amministrazione dal 2014 al 2020:

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Risultato di amministrazione	19.841,31	4.599,52	9.949,84	30.126,52	522.327,84	500.790,41	500.790,41
Parte							
accantonata					433.915,87	561.700,38	557.744,18
FCDE		4.599,52			433.915,87	478.272,58	478.272,58
FAL						78.170,13	78.170,13
Altri						5.257,67	1.301,47
vincolata			538,07	538,07	7.859,61		
destinata a inv.							
disponibile			9.411,77	29.588,45	80.552,36	- 60.909,97	- 56.953,77

I dati relativi al risultato di amministrazione dell'esercizio 2017 sono peraltro incoerenti con quelli riportati nella tabella 1 a pagina 21 del questionario compilato dal revisore, dove vengono esposte una parte accantonata di € 11.305,66 e una parte vincolata di € 18.223,00 oltre a € 597,86 destinati a investimenti, con un risultato disponibile pari a zero. La parte vincolata del risultato 2018 è invece composta dall'importo annuo del ripiano del disavanzo tecnico di € 3.955,20 e dall'accantonamento per il trattamento di fine mandato di € 3.904,41. Il risultato di amministrazione dell'esercizio 2018, come pure quello del 2019, infine, risente favorevolmente del predetto accertamento contabile di € 431.106,81 sterilizzato con il FCDE. La rappresentazione dei risultati di amministrazione, dunque, è minata dalle irregolarità in punto di accantonamenti e vincoli, e più in generale dalla non rispondenza al principio contabile generale di veridicità attendibilità correttezza.

6.2. Nell'odierna adunanza pubblica il responsabile del servizio finanziario e il sindaco hanno confermato l'intenzione dell'amministrazione comunale, già espressa nella memoria illustrativa dello scorso 31 ottobre, di proseguire nel percorso della piena applicazione dei principi contabili, in particolare nella determinazione del FCDE, del FPV, e in definitiva del risultato di amministrazione, in occasione della predisposizione del rendiconto dell'esercizio 2020, confermando altresì la prossima eliminazione dell'importo di € 431.106,81 sia dalle entrate, sia dal FCDE.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia – dall'analisi delle relazioni dell'organo di revisione sui rendiconti 2016, 2017 e 2018 del comune di Verrua Po (PV):

– accerta le seguenti irregolarità:

- 1) il continuo ricorso all'anticipazione di tesoreria nei tre esercizi in questione e fino al 2020, e la restituzione solo parziale della stessa;
- 2) la violazione dei principi contabili in materia di determinazione del fondo crediti di dubbia esigibilità nei tre esercizi in questione e fino al bilancio di previsione 2020;
- 3) la violazione dei principi di competenza finanziaria potenziata e l'omessa costituzione del fondo pluriennale vincolato per la spesa in conto capitale nei tre esercizi in questione e fino al bilancio di previsione 2020;
- 4) l'iscrizione nell'esercizio 2018 di un accertamento contabile di € 431.106,81 non corrispondente a un'obbligazione giuridica perfezionata, e il suo mantenimento anche nel rendiconto 2019 e nel bilancio di previsione 2020;
- 5) la conseguente non corretta determinazione dei risultati di amministrazione e la non rispondenza al principio contabile generale di veridicità attendibilità correttezza;

– richiede al comune di adottare i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità accertate, e a ripristinare gli equilibri di bilancio con gli strumenti ordinari e

straordinari ritenuti più opportuni tra quelli messi a disposizione dall'ordinamento contabile degli enti locali;

- richiede al comune di riferire con una specifica e dettagliata relazione, da trasmettere tramite ConTe entro trenta giorni dall'approvazione del rendiconto dell'esercizio 2020, sulle misure correttive adottate, evidenziando i risultati raggiunti, per rimuovere le irregolarità accertate e ripristinare gli equilibri di bilancio, e affinché le risultanze del documento contabile possano rappresentare la reale situazione finanziaria dell'ente locale;
- dispone la trasmissione della presente deliberazione al sindaco, anche nella sua qualità di presidente del consiglio comunale, perché ne informi l'assemblea;
- richiede al comune di trasmettere tramite ConTe, entro trenta giorni dal ricevimento della presente deliberazione, la presa d'atto dei contenuti della presente pronuncia da parte del consiglio comunale;
- dispone la trasmissione della presente deliberazione al revisore dei conti del comune di Verrua Po, con l'invito a verificare il corretto adempimento delle misure richieste dalle pronunce di questa Sezione;
- dispone la pubblicazione di questa e della precedente pronuncia adottata con deliberazione 54/2017/PRSE del 29 maggio 2017 sul sito istituzionale del comune, ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

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

Il Relatore
(Francesco Liguori)

Il Presidente
(Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il 10 novembre 2020

Il Funzionario preposto
al servizio di supporto
(Susanna De Bernardis)

