



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 21 ottobre 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 Zerbolò (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 al bilancio di previsione 2016 e ai rendiconti 2015, 2016 e 2017 del comune di Zerbolò, adottata con deliberazione 4/2020/PRSP del 27 gennaio 2020;

VISTA la deliberazione del consiglio comunale di Zerbolò n. 16 dell'11 luglio 2020, di approvazione del rendiconto 2019, con i relativi allegati;

VISTA la deliberazione del consiglio comunale di Zerbolò n. 24 del 12 settembre 2020;

VISTA la nota del magistrato istruttore 17233 del 13 ottobre 2020 con cui è stata richiesta la fissazione dell'adunanza pubblica per sottoporre le risultanze dell'istruttoria all'esame collegiale della Sezione;

VISTA l'ordinanza n. 40 del 14 ottobre 2020, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna adunanza pubblica;

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. 42 del 16 ottobre 2020, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna adunanza pubblica con modalità da remoto;

VISTA la memoria illustrativa depositata dal comune in prossimità dell'adunanza;

DATO ATTO che il collegamento è avvenuto tramite la piattaforma *“Microsoft Teams”*;

UDITI il relatore, dott. Francesco Liguori;

UDITO per il comune di Zerbolò, su delega del sindaco, il dott. Massimo Simion.

PREMESSO IN FATTO

Dall'analisi delle relazioni dell'organo di revisione sul bilancio di previsione 2016 e sui rendiconti 2015, 2016 e 2017 del comune di Zerbolò, redatte ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sono emersi profili critici oggetto di specifica pronuncia adottata da questa Sezione con deliberazione 4/2020/PRSP del 27 gennaio 2020. Questa pronuncia, che si pone in continuità con quanto già rilevato con riguardo ai rendiconti degli esercizi 2013 e 2014 e al bilancio di previsione 2015 con la deliberazione 54/2017/PRSE, rimasta inattuata, ha richiesto al comune, in vista dell'approvazione del rendiconto 2019, di adottare i provvedimenti idonei a rimuovere le seguenti irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio:

- *Omessa adozione dei provvedimenti richiesti con la deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 54/2017/PRSE, a fronte delle criticità emerse nell'analisi dei questionari per gli esercizi finanziari 2013 e 2014 e per il bilancio di previsione 2015;*
- *Irregolarità nell'applicazione dei principi contabili nelle operazioni di gestione dei residui, con lentezza nella realizzazione dei residui attivi di parte corrente e*

superamento nel 2015 della soglia di rispetto del parametro di deficitarietà n. 4 di cui al D.M. 18 febbraio 2013;

- *Reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria negli esercizi 2015, 2016 e 2017 e incompleta restituzione dell'anticipazione di tesoreria nell'esercizio finanziario 2017, per un importo di 116.188,35 euro, superiore alla soglia di rispetto del parametro di deficitarietà n. 9 di cui al D.M. 18 febbraio 2013;*
- *Irregolarità nell'applicazione dei principi contabili nelle operazioni di gestione del bilancio secondo quanto rilevato in parte motiva;*
- *Mancato, integrale rispetto dei principi contabili nelle operazioni di riaccertamento straordinario ed ordinario dei residui;*
- *Omessa attivazione del F.P.V. per le spese di personale negli esercizi 2016 e 2017 e omessa attivazione del F.P.V. a fronte di residui passivi di parte capitale;*
- *Omesso stanziamento in sede di bilancio di previsione dell'esercizio 2016 ed erronea determinazione del FCDE al 31.12.2015, al 31.12.2016 e al 31.12.2017, accantonato per una quota significativamente inferiore rispetto a quella richiesta;*
- *Errata composizione del risultato di amministrazione al 31.12.2015, al 31.12.2016 e al 31.12.2017 per la mancata esposizione degli accantonamenti scaturenti dal corretto calcolo del FCDE nonché dell'indennità di fine mandato del Sindaco e del fondo rischi contenzioso, salva la presenza di altre quote vincolate, con conseguente errata quantificazione della quota libera del risultato di amministrazione suscettibile di celare una situazione di sostanziale disavanzo di amministrazione dell'Ente negli esercizi 2016 e 2017.*

Conseguentemente la Sezione ha disposto, dando esplicito mandato all'organo di revisione di verificare il corretto adempimento delle misure indicate:

- a) *di provvedere alla rideterminazione del Fondo crediti di dubbia esigibilità e del risultato di amministrazione, secondo le modalità indicate in motivazione, trasmettendone le risultanze alla Sezione entro 30 giorni dall'approvazione del rendiconto dell'esercizio 2019;*
- b) *adottare ogni iniziativa atta a garantire il superamento del costante ricorso alle anticipazioni tesoreria e il rafforzamento dell'attività di riscossione delle entrate;*

- c) *adottare operazioni di riaccertamento dei residui attivi e passivi atte a garantire la veridicità dei risultati di amministrazione, eliminando, in particolare, residui attivi fondati su ragioni di credito insussistenti;*
- d) *verificare le reimputazioni suscettibili di dar luogo alla costituzione del Fondo pluriennale vincolato, provvedendo ai relativi adempimenti nel rispetto dei principi contabili;*

Con deliberazione del consiglio comunale n. 16 dell'11 luglio 2020 (SC_LOM - 0012779 - Ingresso - 17/07/2020) è stato approvato il rendiconto 2019, con il parere favorevole del revisore dei conti, nonostante le suddette prescrizioni siano rimaste in tutto o in parte inattuata: non è possibile evincere la correttezza e la congruità della quantificazione del fondo crediti di dubbia esigibilità, perché non ne viene data evidenza; il fondo cassa al 31 dicembre 2019 è pari a zero; il settantacinque per cento dei residui attivi finali (€ 657.268,37 su complessivi € 870.824,02) deriva dalla gestione residui; il riaccertamento ordinario mostra la conservazione di numerosi residui, soprattutto passivi, verosimilmente privi dei presupposti per il mantenimento. Anche dopo la trasmissione alla Sezione della deliberazione consiliare n. 24 del 12 settembre 2020 (SC_LOM - 0015257 - Ingresso - 16/09/2020), recante le misure consequenziali alla pronuncia 4/2020/PRSP, restano insoddisfatte numerose richieste, in particolare quelle attinenti alla corretta determinazione del FCDE, a proposito del quale non hanno avuto seguito i puntuali richiami alla necessità di ricalcolo – per tutti gli esercizi dal 2015 fino al 2019 – con metodologia analitica e con adeguato supporto documentale e motivazionale. Risulta quanto meno dubbia, inoltre, l'idoneità delle misure adottate per il ripristino degli equilibri di bilancio e della sana gestione finanziaria. Dalla stessa deliberazione consiliare n. 24 del 12 settembre 2020, infatti, emergono, tra l'altro, la restituzione solo parziale dell'anticipazione di tesoreria e l'omessa iscrizione della quota di disavanzo come prima voce di spesa.

In considerazione della natura e dell'incidenza delle irregolarità accertate sugli equilibri di bilancio e sulla sana gestione finanziaria, nonché delle omesse e insufficienti risposte dell'amministrazione comunale a fronte delle puntuali richieste contenute nella pronuncia adottata con la deliberazione 4/2020/PRSP, il magistrato

istruttore ha chiesto la fissazione dell'odierna adunanza pubblica per l'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.

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.

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».*

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.

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).

Al fine di evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio, dunque, il comma 3 dell'articolo 148-bis, prevede la preclusione dell'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.

Con sentenza n. 18/SR/DELC del 31 luglio 2020, peraltro, le Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione hanno da ultimo confermato il proprio orientamento (sentenza 5/2019, punto 3 del diritto) sulla preclusione della spesa non obbligatoria, affermando che *«l'interpretazione della norma in questione, nel senso di ritenere soggetta a preclusione la sola spesa non obbligatoria nel suo complesso, da un lato, non escluda la possibilità che nelle decisioni di controllo siano formulate statuizioni più specifiche, in funzione delle caratteristiche della fattispecie scrutinata; e, dall'altro, si palesi adeguatamente rispettosa dell'autonomia costituzionale degli enti controllati, alla cui discrezionalità deve essere rimessa la definizione concreta degli interventi e dei programmi di spesa ai quali rinunciare, in quanto espressione della responsabilità di cui sono portatori verso i cittadini: ciò peraltro, in coerenza con la discrezionalità da essi esercitata nell'adozione delle misure correttive»*.

2. La situazione del comune di Zerbolo può essere inquadrata in questa cornice. A fronte delle censure e delle prescrizioni della più volte richiamata deliberazione 4/2020/PRSP, infatti, l'amministrazione comunale non ha dato reale riscontro alle richieste di rideterminare il fondo crediti di dubbia esigibilità, e per conseguenza il risultato di amministrazione, secondo le puntuali indicazioni fornite dalla Sezione; di adottare ogni iniziativa atta a garantire il superamento del costante ricorso all'anticipazione di liquidità e il rafforzamento dell'attività di riscossione delle entrate; di operare il riaccertamento dei residui attivi e passivi al fine di garantire la veridicità dei risultati di amministrazione; di provvedere alla corretta applicazione dei principi contabili e alla conseguente corretta costituzione del fondo pluriennale vincolato. Dalla lettura delle deliberazioni consiliari n. 16 dell'11 luglio 2020 e n. 24 del 12 settembre 2020, invece, in mancanza dei suddetti dati e chiarimenti, restano intatti i dubbi espressi dalle precedenti pronunce sulla rappresentazione veritiera e corretta della situazione finanziaria dell'ente e sul ripristino degli equilibri di bilancio e della sana gestione.

3.1. Nel 2019, come già nel 2018, il risultato di amministrazione disponibile si azzerava, anche come effetto delle misure ripetutamente prescritte da questa Sezione (deliberazioni 54/2017/PRSE e 4/2020/PRSP), con particolare riferimento alla richiesta di rideterminare il fondo crediti di dubbia esigibilità (accantonamento

quantificato dal comune in € 191.430,50) e all'accantonamento del fondo rischi (€ 156.766,00). Non è invece previsto il fondo pluriennale vincolato. A proposito del FCDE, più in particolare, non viene fornito alcun elemento di valutazione della congruità dell'accantonamento, né per il 2019, né per gli anni dal 2015 al 2018. È necessario ricordare, peraltro, che la Sezione con la propria deliberazione 4/2020/PRSP aveva fornito al comune le seguenti puntuali indicazioni:

Al fine di poter formulare un giudizio compiuto si richiede al Comune:

- a. di provvedere al ricalcolo del FCDE risultante dai rendiconti degli esercizi 2015, 2016, 2017 e 2018 dando conto della metodologia seguita in accordo con i criteri stabiliti dal principio contabile applicato e fornendo i seguenti dati che dovranno trovare corrispondenza nelle scritture contabili ufficiali trasmesse ai sistemi SIRTEL e BDAP;*
 - l'elenco dei residui attivi dei titoli I e III conservati al 31 dicembre con indicazione analitica e motivata delle eventuali poste escluse dal calcolo;*
 - l'importo dei residui attivi considerati ai fini della determinazione del Fondo 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 posta d'entrata risultante dall'applicazione di una percentuale pari al complemento a 100 della media di riscossione all'importo dei residui attivi conservati.*
- b. di provvedere al ricalcolo del FCDE del rendiconto 2019 secondo le medesime modalità sopra illustrate e fornendone analoga attestazione documentale [...]*

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.

La Sezione richiama, altresì, l'Organo di revisione alla scrupolosa verifica dell'adempimento in parola nell'ambito delle proprie attività di vigilanza sulla gestione finanziaria del Comune.

Le richieste della Sezione sulla rideterminazione analitica, documentata e motivata del FCDE sono rimaste semplicemente senza risposta. Dalle stesse tabelle riportate nella memoria depositata dal comune in vista dell'odierna adunanza pubblica,

inoltre, il FCDE accantonato nel risultato di amministrazione dal 2015 al 2018 risulta inferiore rispetto all'importo minimo calcolato dal comune: nel rendiconto 2015 l'accantonamento nel risultato di amministrazione avrebbe dovuto essere pari a € 183.468,69 anziché a € 99.864,59; nel 2016 a € 257.592,48 anziché a € 226.591,75; nel 2018 a € 163.628,43 anziché € 115.360,60 che è l'importo minimo solo per il titolo 1, mentre i residui conservati per le entrate extratributarie ammontano a € 129.812,98 a fronte dei quali il FCDE è pari a zero.

3.2. Il dott. Massimo Simion, consulente del comune di Zerbolò intervenuto all'adunanza pubblica su delega del sindaco, ha riconosciuto che nel passato il FCDE non è stato correttamente determinato e ha dichiarato che la relazione della Giunta sulla gestione 2019 chiarisce le modalità di calcolo del FCDE nei termini richiesti dai principi contabili e dalla pronuncia della Sezione 4/2020/PRSP.

Quest'ultima affermazione, tuttavia, non trova riscontro nel documento in questione.

Nella memoria illustrativa depositata dal comune in vista dell'adunanza (SC_LOM - 0017736 - Ingresso - 19/10/2020), invece, il FCDE nell'esercizio 2019 risulta ancora inadeguato: l'importo relativo ai residui per le entrate tributarie è pari al minimo determinato dal comune (€ 191.430,50), mentre i residui conservati per le entrate extratributarie ammontano a € 121.195,70 a fronte dei quali il FCDE è nuovamente pari a zero senza alcuna motivazione in proposito.

3.3. Sotto questo profilo, dunque, il comune di Zerbolò non risulta avere adottato misure correttive delle irregolarità accertate idonee a ripristinare gli equilibri di bilancio e a garantire che le risultanze del documento contabile possano rappresentare la reale situazione finanziaria dell'ente nel rispetto delle disposizioni giuscontabili. Il mancato adempimento dell'espressa richiesta di fornire apposita dimostrazione - necessariamente analitica, documentata e motivata - della corretta determinazione del FCDE, in particolare, impedisce alla Sezione di verificare positivamente la congruità del predetto fondo così come la veridicità dei risultati di amministrazione.

4.1. Per quanto riguarda il costante ricorso alle anticipazioni di tesoreria, e più in generale la gestione della liquidità, parrebbe confermata anche nel 2019 una situazione, che risale almeno fino all'esercizio 2013, già rilevata in passato dalla pronuncia adottata da questa Sezione con deliberazione 54/2017/PRSE del 13 marzo 2017. Dal prospetto riportato a pagina 5 della deliberazione consiliare n. 24 del 12 settembre, in particolare, risulta quanto segue:

	entrate titolo 7	spese titolo 9
	incassi	pagamenti
2014	106.221,59	-
2015	274.081,65	-
2016	671.818,14	672.061,22
2017	607.219,75	491.031,40
2018	715.400,15	980.436,24
2019	931.383,20	1.087.096,33
totale	3.306.124,48	3.230.625,19

È evidente la costante crescita dell'anticipazione di tesoreria, fino a raggiungere nell'esercizio 2019 il suo importo massimo. È inoltre evidente che in tutti gli anni sopra indicati non c'è mai stata corrispondenza tra l'importo messo a disposizione dal tesoriere e l'importo restituito dal comune alle scadenze del 31 dicembre. Dalla semplice differenza tra il totale degli incassi (€ 3.306.214,48) e il totale dei pagamenti (€ 3.230.625,19) è altresì evidente che al 31 dicembre 2019 le anticipazioni di tesoreria non siano ancora state restituite per intero, residuando una mancata restituzione di € 75.589,29. A ciò si aggiunga che il fondo cassa, anche nel triennio preso in considerazione dalla relazione del revisore sullo schema di rendiconto 2019, risulta invariabilmente pari a zero. A ulteriore riprova della crisi di liquidità in cui versa il comune, infine, il revisore, con formula in verità alquanto generica, «*invita l'Ente ad una maggiore tempestività nei pagamenti*».

4.2. Come già evidenziato dalla pronuncia adottata da questa Sezione con la deliberazione 4/2020/PRSP del 27 gennaio 2020, nonché 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 citata 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 sconfinava 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».

4.3. Il consulente del comune di Zerbolò intervenuto all'adunanza pubblica su delega del sindaco ha riconosciuto l'utilizzo improprio dell'anticipazione di tesoreria quale forma di indebitamento e ha riferito che in quest'ottica l'amministrazione comunale si è impegnata a contabilizzarne correttamente la restituzione al titolo III della spesa. Quest'affermazione, tuttavia, lungi dal fugare i dubbi sulla crisi di liquidità del comune, ne fa sorgere di nuovi e più fondati sulla regolarità dell'utilizzo

dell'anticipazione di tesoreria e sulla regolarità dell'operazione di iscrizione al titolo III della spesa della restituzione dell'anticipazione di cassa.

4.4. Anche sotto questo ulteriore profilo, dunque, il comune di Zerbolò non risulta avere adottato misure correttive delle gravi irregolarità accertate idonee a ripristinare gli equilibri di bilancio e la sana gestione finanziaria.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia:

– accerta, ai sensi dell'articolo 148-*bis*, comma 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, la mancata adozione, da parte del comune di Zerbolò, di provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità accertate con deliberazione 4/2020/PRSP del 27 aprile 2020, e a ripristinare gli equilibri di bilancio;

– dispone, per l'effetto, il blocco della spesa non obbligatoria, tale intendendosi la spesa non derivante da obblighi istituzionali e giuridici indefettibili, per sessanta giorni dal ricevimento della presente deliberazione;

– richiede al comune di Zerbolò di adottare, entro il termine fissato al punto precedente, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità accertate con le deliberazioni 54/2017/PRSE del 23 marzo 2017 e 4/2020/PRSP del 27 gennaio 2020, 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 trasmettere tramite ConTe, entro trenta giorni dal ricevimento della presente deliberazione:

- 1) gli atti e documenti relativi alla rideterminazione del fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione dell'esercizio 2019, secondo quanto prescritto con deliberazione 4/2020/PRSP del 27 gennaio 2020 e testualmente richiamato nella presente deliberazione;
- 2) una specifica relazione, corredata dei necessari atti e documenti, relativa all'imputazione al titolo III della spesa del rimborso dell'anticipazione di

cassa, secondo quanto dichiarato dal consulente del comune delegato dal sindaco di Zerbolò a intervenire all'adunanza pubblica;

- 3) la dimostrazione della consistenza del fondo cassa al 20 novembre 2020, certificata dal tesoriere, con l'indicazione dei fondi vincolati e il dettaglio della tipologia ed entità dei vincoli, nonché delle vicende giustificative degli stessi, insieme con i provvedimenti del responsabile del servizio finanziario di determinazione della cassa vincolata anno per anno dall'esercizio 2015 all'esercizio 2020;
 - 4) l'indicatore di tempestività dei pagamenti del 2019 e dei primi tre trimestri del 2020;
 - 5) l'elenco dei debiti certi, liquidi ed esigibili non pagati, con indicazione del creditore, del titolo e dell'importo di ciascuno, e del relativo impegno di spesa, aggiornato alla data della risposta a questa pronuncia;
 - 6) il programma dei pagamenti conseguenti all'assunzione di impegni di spesa per obbligazioni non ancora liquidate che verranno a scadenza entro la fine dell'esercizio 2020;
 - 7) l'elenco degli eventuali debiti fuori bilancio, già riconosciuti o non ancora oggetto di specifico provvedimento di riconoscimento, aggiornato alla data della risposta a questa pronuncia;
 - 8) la documentazione richiesta dalla legge e dalla convenzione tra il Ministero dell'economia e delle finanze e la Cassa depositi e prestiti s.p.a. per l'accesso al fondo di liquidità per il pagamento dei debiti commerciali degli enti territoriali previsto dall'articolo 115 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, e per la concessione dell'anticipazione di liquidità prevista dall'articolo 116 del medesimo decreto-legge;
- richiede al comune di trasmettere tramite ConTe, entro sessanta giorni dal ricevimento della presente pronuncia, la deliberazione del consiglio comunale di applicazione all'esercizio in corso del disavanzo di amministrazione dell'esercizio

2019 eventualmente risultante dalle operazioni di corretta determinazione del FCDE di cui al precedente punto 1);

- dispone la trasmissione della presente deliberazione al sindaco, anche nella sua qualità di presidente del consiglio comunale, affinché ne informi l'assemblea;
- richiede al comune di Zerbolò di trasmettere a questa Sezione tramite l'applicativo 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 Zerbolò, con l'invito a verificare il corretto adempimento delle misure richieste dalle pronunce di questa Sezione;
- dispone la pubblicazione della presente deliberazione sul sito istituzionale del comune di Zerbolò, in conformità a quanto previsto dall'articolo 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33;
- dispone la trasmissione della presente deliberazione al Prefetto della provincia di Pavia.

Così deliberato nella camera di consiglio da remoto del 21 ottobre 2020.

Il Relatore
(dott. Francesco Liguori)

Il Presidente
(dott.ssa Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il
29 ottobre 2020
Il funzionario preposto
(Susanna De Bernardis)